Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08 624 74 00
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
peter.roberntz@wwf.se
www.wwf.se

Att: Registrator, Skogsstyrelsen, Dnr 2020/1919

Ulriksdals slott, Solna den 28 augusti, 2020

Världsnaturfonden WWFs remissvar med bilaga Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet, Dnr 2020/1919

Övergripande

Uppdraget om att ta fram ett system för att redovisa frivilliga avsättningar avseende geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet är ett positivt steg för att bättre förstå förutsättningarna för den biologiska mångfalden och redovisa läget i att nå nationella åtaganden samt internationella åtaganden inom EU och CBD. Dock bedömer WWF det som att Skogsstyrelsen valt en mindre ambitiös tolkning av uppdraget givet förutsättningarna och behoven. Visserligen har Skogsstyrelsens rapport och förslag positiva inslag men WWF bedömer dessa som otillräckliga.

En kvantitativ och kvalitativ inrapportering av frivilliga avsättningar är en förutsättning för att staten ska kunna analysera och bedöma i vilken mån dessa kan räknas in i Sveriges åtagande och rapportering om funktionell skyddsareal. Markägare som vill att deras avsättningar ska kunna ingå i detta bör ha ett egenintresse att redovisa detta. Transparens är grundläggande för att få ett brett samhällserkännande av denna frivillighet.

WWF uppfattar det som att Skogsstyrelsens förslag begränsar sig till en sammanställning av statistik som inte kommer tillåta tillräcklig upplösning för att integrera frivilliga med formellt skydd och bedömning av konnektivitet och grön infrastruktur. Därmed tillmötesgår man inte behovet av att kunna följa upp och integrera funktionaliteten av formella och frivilliga insatser för bevarandet av den biologiska mångfalden på ett adekvat sätt.

WWF hoppas få klarhet ifall Skogsstyrelsens snäva tolkning stämmer med uppdragsgivarens intention.

Vidare tycker WWF att det är anmärkningsvärt att Skogsstyrelsen inte använder sig av lagen för offentlig statistik och uppgiftsskyldighet. WWF ifrågasätter Skogsstyrelsens resonemang om administrativ börda, både utifrån dagens digitala möjligheter men även utifrån brist på analys av en sådan ”börda” i förhållande till vikten av att på ett trovärdigt sätt arbeta med bevarandet av biologisk mångfald. Att det finns en ”oro” bland företrädare av privatskogsbruket är tyvärr något som Skogsstyrelsen verkar ha tagit för stort intryck utav. Med dagens digitala möjligheter att redovisa frivilliga avsättningar ser WWF att alla skogsägare eller ombud skulle kunna rapportera in dessa på ett systematiskt sätt. Sen om privata skogsägare saknar kunskap eller inte vill redovisa brister i sektorsansvaret avseende frivilliga avsättningar är en annan fråga. Staten och

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen

Stiftelsens generalsekreterare:
Håkan Wirtén

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org.nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746

♻ 100% återvunnet papper

Skogsstyrelsen bör aktivt främja och förenkla inrapportering – inte minst för att stärka sektorsansvaret.

Sammanfattningsvis kan WWF därför endast tillstyrka ett modifierat förslag som tar ovanstående i beaktande. Detta presenteras längst ned i detta remissvar. WWF lämnar även mer detaljerade synpunkter på Skogsstyrelsens analys och förslag i detta remissvar samt i själva rapportutkastet (bilaga 1).

WWF om Skogsstyrelsens analys

- Den bakomliggande beskrivningen avseende information om frivilliga avsättningar och brister är otillräcklig och bör därför kompletteras. Se synpunkter i själva rapporten (bilaga 1).
- Det saknas analys av olika möjliga system som genererar olika upplösning av information och resultat i förhållande till olika behov såsom, bedömning av skydd i olika skala, funktionell grön infrastruktur, värdering mot nationella och internationella mål etc. Det innebär att det är svårare att förstå varför man objektivt landar i de förslag man gör.
- Frivilliga avsättningar för att återskapa naturvärden och hur dessa kan hanteras i ett framtida system berörs otillräckligt. Restaurering aktualiseras också i och med EUs strategi för biologisk mångfald. Skötselaspekten i frivilliga avsättningar och hur det skulle kunna ingå eller inte i ett system berörs inte heller. Detta trots att riksrevisionens rapport om skydd av värdefull skog lyfter just naturvårdande skötsel som ett bristområde/utvecklingsområde.
- Statistiska osäkerheter avseende tidigare undersökningar beskrivs endast ytligt och det går inte att utläsa vilka systematiska slutsatser som kunde göras och vad som man inte kunde bedöma utifrån statistisk säkerhet. Det gör det också svårt att förhålla sig till förslagen om stickprov.
- Man redovisar inte certifieringens (FSCs) krav och därmed möjlighet till bidrag för offentlig redovisning av frivilliga avsättningar. Ifall staten av idag oklara skäl väljer att inte nyttja kraven inom certifieringssystem för att få information om frivilliga avsättningar är det olyckligt. Överlag tror WWF att staten med dess myndigheter egentligen är i ett behov av analys om hur man ska förhålla sig till certifieringssystemen och ifall man vill använda sig av certifieringsresultat för att bedöma dess bidrag att nå miljömål.
- Möjligen en konsekvens av ovan, är att Skogsstyrelsen gör en begränsad analys om vad som är ”frivilligt” hos skogsägare. Förhållandet mellan frivillighet och krav genom att frivilligt ansluta sig till certifieringssystem tas inte upp vilket kan förklara varför man landar i felaktiga slutsatser. En skogsägare som frivilligt ansluter sig till certifieringssystem ska också uppfylla systemets krav på avsättning och redovisning av dessa. Genom ett sådant frivilligt beslut av skogsägaren kan avsättningarna indirekt ses som frivilliga trots att kraven måste efterlevas så länge man väljer att vara ansluten till systemet.
- Tyvärr berör Skogsstyrelsen endast delvis frågan om skogsbruksplan/miljöredovisning men gör egentligen ingen problemanalys avseende att skogsägare idag inte behöver miljöredovisa sina fastigheter. Dessutom ingår inte heller någon analys om kunskapskrav hos verksamhetsutövaren enligt miljöbalken.

WWF om Skogsstyrelsens förslag

- WWF anser att förslagen på rapportering av frivilliga avsättningar är förbättringar jämfört med dagens situation men man väljer att inte föreslå de nödvändiga steg som behövs för att både skapa ett system som är både kostnadseffektivt och som tillåter bedömning av

funktionell grön infrastruktur på landskapsnivå. Därför kan WWF inte tillstyrka något av förslagen utan lämnar ett eget förslag. Se längre ned.

- WWF förstår inte varför Skogsstyrelsen väljer att inte använda lagen om offentlig statistik för att påpeka att staten kan komma att kräva inrapportering av skogsägare men i första hand väljer den frivilliga vägen.
- Skogsstyrelsens förhållningssätt och förslag avseende certifierade markägare tar inte hänsyn till kraven och möjligheterna att erhålla information av certifierade markägare. Se kommentar i rapport med hänvisningar till indikatorer i svenska FSC-standarden.
- WWF förstår inte hur förslag på stickprovsundersökningar och aggregerad statistiksammanställning kommer kunna ge tillräckligt med underlag för att verkligen svara på behoven av att koppla geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet till bevarandet av biologisk mångfald på regional och nationell nivå. Detta krävs för att åstadkomma en funktionell grön infrastruktur. WWF efterfrågar en bättre förklaring av Skogsstyrelsen och till dess väljer vi att tolka att stickprovsundersökningar inte nå önskvärt syfte.
- Skogsstyrelsen bör i analys och även förslag inkludera behovet att påverka normen bland skogsägare, och speciellt privata skogsägare, om det positiva med att bidra med frivilliga avsättningar. Tyvärr ser WWF att representanter för privatskogsbruket i sin retorik ofta påverkar normen i negativ riktning i frågan om att bidra och synliggöra frivilliga avsättningar.
- Frivilliga avsättningar för att återskapa och restaurera naturvärden bör ingå i en framtida rapportering
- Ett förslag på system borde inkludera möjligheten till att koppla positiva ekonomiska incitament till redovisning av frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen förslår inte detta till regeringen trots att ett sådant resonemang finns med i rapporten

Utgångspunkter till WWFs alternativa förslag

Nedanstående alternativa förslag utgår från följande:

- Behovet av att utveckla en pedagogisk digital plattform för inrapportering av relevant information om frivilliga avsättningar på fastighetsnivå för att kunna följa upp funktionell grön infrastruktur samt nationella och internationella mål.
- Behovet att skapa en positiv norm bland skogsägare om frivilliga avsättningar och inrapportering
- Behovet av att stödja enskilda privata skogsägare avseende kunskap och bedömning av naturvärden för frivilliga avsättning
- Behovet att knyta positiva incitament till inrapportering
- Skogsstyrelsen möjlighet att enligt lag kräva in uppgifter när frivilligheten brister

WWFs alternativa förslag

Detta förslag kombinerar och kompletterar Skogsstyrelsens förslag under 4.2.1, huvudförslag under 4.2.3 samt förslag under 4.2.4

Ett transparent och ändamålsenligt rapporteringssystem utvecklas där alla fastighetsägare gentemot Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sveriges länsstyrelser redogör frivilliga avsättningars geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet med syfte att bedöma funktionell grön infrastruktur på landskapsnivå samt regional och nationell nivå och därmed även följa upp Sveriges uppfyllelse av nationella och internationella mål.

Systemet bör innehålla följande:

- En pedagogisk digital plattform för inrapportering av relevant information om frivilliga avsättningar per fastighet avseende geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Även frivilliga avsättningar som är utvecklingsområden för naturvärden ska kunna inrapporteras.
- Alla fastighetsägare (eller via ombud) oavsett storlek på markinnehav rapporterar in på denna plattform. Vid förändringar av frivilliga avsättningar på fastigheten ska fastighetsägare (eller ombud) rapportera detta på plattformen.
- Positiv kommunikation utvecklas av Skogsstyrelsen som visar på mervärdet med denna inrapportering och att detta i första hand ska ske frivilligt. Men samtidigt kommuniceras att Skogsstyrelsen vid behov har rätt att kräva in information enligt lagen om offentlig statistik ifall frivilligheten brister.
- Vidare bör det återrapporteras till skogsägare via plattformen hur informationen används och vilka resultat inrapporteringen har genererat. Detta är viktigt för att öka förståelsen och motivationen hos skogsägare.
- Förslag till regeringen att ekonomiska positiva incitament (bidrag eller skattelättnader) kopplas till inrapporteringssystemet. Exempelvis att skogsägare vid inrapportering blir berättigade att samtidigt söka stöd avseende aktiva kunskaps- och naturvårdsinsatser såsom naturvärdesinventering/-bedömning, naturvärdesanpassad skogsbruksplan, naturvårdande skötsel och restaureringsåtgärder.
- Inrapporteringsdata sammanställs av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sveriges länsstyrelser för att utifrån geografiskt läge bedöma frivilliga avsättningar naturvårdskvalitet och varaktighet och därmed bidrag till att med formellt skydd bidra till en funktionell grön infrastruktur. Denna information tillsammans med aggregerad statistik på läns- och nationell nivå ligger sedan till grund för uppföljning av svenska miljökvalitetsmål samt nationella och internationella åtagande och regelverk.

För Världsnaturfonden WWF

Peter Roberntz	Vicki Lee Wallgren
Senior Skogsrådgivare	Avdelningschef, Skog & Arter

Bilaga 1. WWFs remissvar – Frivilliga avsättningar Dnr 2020_1919 – kommentarer i rapporten

Dnr 2020/1919

Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet

Remissversion

2020-06-23

SKOGSSTYRELSEN

Projektledare
Stefan Karlsson

Projektgrupp
Andreas Eriksson, Skogsstyrelsen
Olle Höjer, naturvårdsverket
Stefan Karlsson, Skogsstyrelsen
Birgitta Olsson, Naturvårdsverket

Innehåll

1 Inledning 5
1.1 Tolkning av uppdraget 5
1.2 Genomförande och förankring 5
1.3 Metod, material och avgränsningar 6
1.4 Definitioner 6
1.5 Tidigare uppföljningar 7
1.6 Bakgrund 9
1.6.1 Frivilliga avsättningarnas tillkomst och utveckling under 1990-talet 9
1.6.2 Utvecklingen av de frivilliga avsättningarna från år 2000 till idag 10
1.6.3 Frivilliga avsättningarna i ett EU och internationellt perspektiv 12
1.7 Nya datakällor och öppna data 15
1.7.1 Öppna data 15
1.7.2 Laserskanning 16
1.7.3 Satellitdata och satellitdatabaserade produkter 17

2 Problembeskrivning 19
2.1 Instrumentets utformning 19
2.2 Svarsfrekvens och täckningsfel 20
2.3 Geografiskt läge 22
2.4 Varaktighet 22
2.5 Naturvårdskvalitet 24
2.6 Transparens med mer öppen data och satellitdata 25

3 Olika utvecklingsmöjligheter 27
3.1 Befintligt uppföljningssystem av areal frivilliga avsättningar 27
3.2 Utveckling av befintlig metod 28
3.3 Metoder baserade på fjärranalys och öppna data 29
3.4 Statistiksekretess och lagstadgat uppgiftsskyldighet 31
3.4.1 Sveriges officiella statistik och frivilliga avsättningar 31
3.4.2 Statistiksekretess 32
3.4.3 Uppgiftslämnarskyldighet 33
3.5 Ekonomiska incitament 35
3.6 Datavärdskap 36
3.7 Skogsägares egenredovisning 37

4 Slutsatser och förslag 38
4.1 Slutsatser 38
4.2 Förslag 39

4.2.1 Frivillig inrapportering 40
4.2.2 Enskilda ägare 40
4.2.3 Övriga ägare 41
4.2.4 Naturvårdskvalitet och varaktighet 43

1 Inledning

Kommenterad [PR1]:
För WWFs övergripande synpunkter, se själva remissvaret.

1.1 Tolkning av uppdraget

I regleringsbrevet för år 2020 har Skogsstyrelsen fått i uppdrag från regeringen att:

Skogsstyrelsen ska, med beaktande av den privata äganderätten till skog, ta fram ett förslag på ett system för att redovisa frivilliga avsättningar. Systemet ska vara transparent och göra det möjligt för myndigheterna att följa upp de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Dubbelräkning av exempelvis formellt skydd och frivilliga avsättningar ska undvikas. Uppdraget ska utföras i samarbete med Naturvårdsverket. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet och Miljödepartementet) senast 30 september 2020.

Kommenterad [PR2]: Uppdraget lämnar stort tolkningsutrymme avseende vad man egentligen efterfrågar. Är det aggregerad statistik eller är det ett system som ska möjliggöra analys och bedömning av frivilliga avsättningar inom ramen för funktionellt skydd i en grön infrastruktur?

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets tolkning av uppdraget är följande:

Ta fram ett förslag på ett system för att redovisa frivilliga avsättningar tolkas som att statistik ska kunna tas fram och redovisas, via officiella statistiken, fördelat på region, varaktighet och naturvårdskvalitet. Förslag ska också tas fram på olika möjliga tekniska lösningar för rapportering av frivilliga avsättningar. För att möjliggöra relevant statistik och rapportering till berörda myndigheter/aktörer krävs transparens kring geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.

Kommenterad [PR3]: I regleringsbrev står;
”Syftet med uppdraget är att myndigheterna ska få till en bättre utvärdering av naturvårdsarbetets sammantagna effekter i skogen”

För att verkligen utvärdera en funktionella grön infrastruktur med formella och frivilliga insatser måste det finnas en högre upplösning än statistik på nationell nivå.

Kommenterad [PR4]: Vilka myndigheter/aktörer?

Med den privata äganderätten avses i 2 kap. 15 § RF en rätt till egendomsskydd för enskilda. Egendomen som blir aktuell att skydda är i detta sammanhang skogsmark. Genom att kräva in uppgifter om frivilliga avsättningar enligt reglerna för den officiella statistiken samt med de sekretessregler som omfattar detta regelverk görs bedömningen att rätten till skydd för privat egendom inte kränks.

Kommenterad [PR5]: Gör man någon bedömning av hur rapportering av frivilliga avsättningar ”kränker” egendomsskyddet?

1.2 Genomförande och förankring

Uppdraget har genomförts som ett projekt på Skogsstyrelsen med en arbetsgrupp och styrgrupp. Enligt uppdraget från regeringen ska arbetet utföras i samarbete med Naturvårdsverket. Samarbetet mellan myndigheterna har skett genom att två utredare från vardera myndigheten har ingått i arbetsgruppen. Dessutom har en person från vardera myndigheten ingått i styrgruppen för projektet. Arbets- och styrgruppen har haft återkommande möten och båda myndigheterna står bakom rapporten i sin helhet.

Extern samverkan har skett med det nationella sektorsrådet[1] som fungerat som samrådsgrupp. Till detta har externa intressenter erbjudits bilaterala möten med arbetsgruppen och ett flertal sådana möten har genomförts. Samverkan har också skett med Skogsstyrelsens användarråd för skoglig statistik.

[1] Skogsstyrelsens nationella sektorsråd är ett rådgivande organ till Skogsstyrelsens generaldirektör där representanter från intresseorganisationer, myndigheter och andra aktörer inom sektorn deltar. Generaldirektören är ordförande i rådet som träffas 3–4 gånger per år.

Rapporten har remitterats till ett brett urval av intressenter.

Förankring och samverkan via framför allt bilaterala möten och remittering har bedömts tillräckligt varför en referensgrupp inte har tillsats.

Kommenterad [PR6]: WWF har medverkat vid bilaterala möten.

1.3 Metod, material och avgränsningar

Utredningen har använt en kvalitativ metod som bestått i att samla in information som beskriver och förklarar frivilliga avsättningar ur ett uppföljningsperspektiv. Syftet är dock att ge förslag på en kvantitativ metod i form av ett system för att följa upp frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR7]: Uppföljningsperspektiv? Ett passivt förhållningssätt som inte nödvändigtvis gynnar ett proaktivt samarbete mellan myndigheters och skogsbrukets initiativ till att skydda skogen och bevara biologisk mångfald.

Kommenterad [PR8]: Kvantitativ metod när det också handlar om kvalitativa egenskaper?

Uppdraget har genomförts genom att först tolka uppdraget och därefter brett beskriva bakgrunden till frivilliga avsättningar i skogsbruket. Bakgrundsbeskrivningen innehåller både den politiska processen från tillkomsten av frivilliga avsättningarnas till idag men också andra processer, både nationella och internationella, som mer eller mindre starkt relaterar till frivilliga avsättningar. Syftet med beskrivningen är öka förståelsen för den kontext som frivilliga avsättningar tillkom och används idag för att därigenom kunna föreslå ett väl underbyggt förslag på system. Tolkningen av uppdraget innebär att statistik ska tas fram och förslag ska ges på tekniska lösningar för att rapportera frivilliga avsättningar men utöver detta innebär bakgrundsbeskrivning en identifiering av andra behov som finns avseende de frivilliga avsättningarna men några förslag att möta dessa behov ges inte.

Därefter beskrivs och förklaras, utifrån ett problemperspektiv, olika aspekter av uppföljning av frivilliga avsättningar. Här är syftet att lära av tidigare erfarenheter och problem i framtagande av och förslag på nytt system. I kapitlet om olika tänkbara beståndsdelar i alternativa uppföljningssystem redogörs för olika delar i uppföljningssystem med fördelar och nackdelar och syftar till att ta fram väl balanserade och kostnadseffektiva förslag.

Litteraturen som används består av propositioner, fakta PM, lagar, regeringsbeslut och andra politiska dokument från regeringen, riksdag och EU. Vidare används rapporter från myndigheter och andra relevanta källor, till exempel certifieringssystem. Förutom denna litteraturgenomgång har utredningen inhämtat kunskap och råd från diverse experter på olika områden på myndigheter vilka också granskat och själva författat delar av rapporten.

1.4 Definitioner

Utredningen har inte funnit det motiverat att inom ramen för uppdraget revidera nuvarande definition[2] av frivilliga avsättningar vilken inte regleras i lag.

Frivilliga avsättningar – Ett område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägare frivilligt fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess

[2] Skogsstyrelsen. Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark. Redovisning av regeringsuppdrag. Rapport 2019/18. DNR 2018/4167.

naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde inte ska utföras, området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.

Kommenterad [PR9]: Denna definition bör kompletteras med;
Frivilliga avsättningar inkluderar även frivilligt skyddade områden för att restaurera och utveckla naturvärden.
Förtydliga;
Inom ramen för frivillighet ryms även att skogsägare frivilligt har anslutit sig till certifieringssystem som kan innebära krav på att avsätta och redovisa dessa avsättningar.

Förslagen i denna rapport relaterar till ägarklasserna Enskilda ägare och Övriga ägare vilka tillsammans omfattar samtliga markägare av skogsmark. Ägarklasserna bygger på en ägarklassificering från 2004 med följande definitioner:

Enskilda ägare – Fysisk person, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag.

Övriga ägare – Staten, statsägda aktiebolag, övriga allmänna ägare, privatägda aktiebolag samt övriga privata ägare.

1.5 Tidigare uppföljningar

Frivilliga avsättningar har följts upp vid ett flertal tidigare tillfällen. Uppföljningarna har varierat i ambitionsnivå avseende urval och om fältinventeringar har genomförts. Efter uppföljningen 2010 ändrades metoden för att samla in uppgifter vilket innebär att uppdelningen på små- och mellanskogsbruket inte tillämpas. Den officiella statistiken avseende arealen frivilliga avsättningar redovisas istället per ägarklass, enskilda eller övriga ägare.

Tabell 1 Översikt över tidigare uppföljningar och metoder av frivilliga avsättningar

Kommenterad [PR10]: Frågetecken kring dessa uppföljningar uppstår. Bra ifall referenser till underlag/rapporter som publicerat utifrån dessa undersökningar ges. Kompletteras denna senare med vilka slutsatser som kunde dras av detta?

Ägarkategori	Tid	Urvals- eller totalundersökning	Enkät/intervju	Svarsfrekvens	Inventering
Små-skogsbruket	1997/98	Urval av 1 000 brukningsenheter	Postenkät kombinerat med telefonintervju av ett urval av de som inte svarat	64 %	Nej
	2001	Urval av 2 001 brukningsenheter	Postenkät kombinerat av telefonintervju av de som inte svarat	50 %	Ja
	2006	Urval av ca. 7 800 brukningsenheter	Intervju	Okänt	Ja
	2010	Urval av 2 974 brukningsenheter	Intervju	50 %	Ja
	2016	Stickprovsurval av 18 gruppcertifierade och 4 direktcertifierade brukningsenheters skogsbruksplaner.	Enkät	99 %	Nej
	2017/18	Stickprov för fältinventering	Telefonintervju & fältinventering	45 % telefonintervju & 23 % fältinventering	Ja
	2019	Stickprovsurval ur gruppcertifierade och direktcertifierade brukningsenheter. Enkät till icke-certifierade brukningsenheter,	Enkät	Okänt	Nej
Mellan-skogsbruket	1996/97	Totalundersökning	Postenkät kombinerat med telefonintervju av	75 %	Nej

			de som inte svarat		
	2001	Totalundersökning	Postenkät kombinerat med telefonintervju av de som inte svarat	100 %	Ja
	2006	Totalundersökning	Enkät	< 50 %	Nej
	2010	Sammanslagning med undersökning i småskogsbruket, se ovan.			
	2016	Sammanslagning med undersökning i småskogsbruket, se ovan.			
	2017/18	Sammanslagning med undersökning i småskogsbruket, se ovan.			
	2019	Sammanslagning med undersökning i småskogsbruket, se ovan.			
Stor-skogsbruket	1996/97	Totalundersökning	Enkät kombinerat med intervjuer	Statens fastighetsverk ingick inte	Nej
	2001	Totalundersökning	Enkät kombinerat med intervjuer	100 %	Nej
	2006	Totalundersökning	Enkät	100 %	Ja, statliga ägda
	2010	Totalundersökning	Enkät	100 %	Ja
	2016	Totalundersökning	Enkät	100 %	Nej, GIS analyser
	2017/18	Stickprov för fältinventering	Inställd av resursbrist	..	..
	2019	Totalundersökning	Inte aktuellt	100 %	Nej

Kommenterad [PR11]: Vad menas med totalundersökning? Alla skogsägare eller endast ett begränsat urval? Om det senare ange isf hur stort urvalet var?

1.6 Bakgrund

1.6.1 Frivilliga avsättningarnas tillkomst och utveckling under 1990-talet

I början på 1990 talet fanns ett stort tryck från marknaden mot svenskt skogsbruk att i högre utsträckning bedriva ett miljövänligt skogsbruk.[3] Under samma period lade riksdagen fast en ny skogspolitik, med två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål.[4] Den skogspolitiska kommittén som tog fram underlag till det skogspolitiska beslutet konstaterade att det finns behov av ytterligare avsättningar för att bevara biologisk mångfald[5] men föreslog inte kvantitativa mål för markens nyttjande eftersom det ansågs saknas fullständiga underlag och de ville se hur det föreslagna biotopskyddsinstrumentet och hänsynen i övrigt till miljön skulle utvecklas. Kommittén konstaterar dock att vissa frivilliga avsättningar har gjorts, framför allt på bolagsmark, utan att kunna kvantifiera omfattningen.

I regleringsbrevet för 1995/96 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att utvärdera effekterna av den nya skogspolitiken, särskilt med avseende på miljömålet. I det sammanhanget genomförde Skogsstyrelsen den första uppföljningen av frivilliga avsättningar inom skogsbruket.[6] En delredovisning gjordes under 1997[7] till miljövårdsberedningens arbete.[8] Uppföljningen genomfördes mitt under det att storskogsbruket arbetade med att utveckla sina ekologiska landskapsplaner (ELP) och genomförde ett nyindelningsarbete[9] och uppföljningen avsåg därför enbart den nyindelade marken. Skogsstyrelsen gjorde då bedömningen att de frivilliga avsättningarna kommer att öka kraftigt under kommande år.

Under andra halvan av 1990-talet påbörjades även arbetet med att utveckla skogsbrukscertifieringen i Sverige. Under 1996 startade arbetet med att utveckla en svensk standard inom Forest Stewardship Council (FSC) i en bred sammansatt arbetsgrupp, med intressenter från såväl skogsindustrin, bolagsskogsbruket, skogsägarföreningarna, ideell naturvård och rennäringen. Under 1997 kunde man presentera ett utkast på en svensk FSC standard som innehöll krav på att 5 procent av den produktiva skogsmarken skulle utgöras av avsättningar.[10] Vid början av 00-talet var storskogsbruket i sin helhet certifierade.[11]

Skogsägarrörelsen valde att lämna FSC-processen 1997, framför allt eftersom man ansåg att FSC-standarden inte var anpassad för det småskaliga skogsbruket. Istället anslöt sig skogsägarrörelsen i det internationella samarbetet som var anpassad för det småskaliga skogsbruket, inom Pan Européen Forest Certification Council (PEFC) som bildades 1999. Svenska PEFC bildades under 2000 och den

[3] Simonsson P., Gustafsson L., Östlund., 2015. Retention forestry in Sweden; driving forces, debate and implementation 1968-2003. Scand. J. res. 30 154–173.
[4] Prop. 1992/93:226. En ny skogspolitik.
[5] SOU 1992:76. 1990 års skogspolitiska kommitté.
[6] Skogsstyrelsen. Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken. Meddelande 6/1998.
[7] Skogsstyrelsen. 1997. Naturskydd och naturhänsyn i skogen. Meddelande 1/1997.
[8] SOU 1997:97. Skydd av skogsmark – behov och kostnader. Huvudbetänkande av miljövårdsberedningen.
[9] Skogsstyrelsen. 1998. Naturskydd och miljöarbete. Meddelande 6/1998.
[10] Simonsson., Gustafsson., Östlund., 2015. Retention forestry in Sweden; driving forces, debate and implementation 1968-2003. Scand. J. For. Res. 30. 154-173.
[11] Simonsson., Gustafsson., Östlund., 2016. Conservation values of certified-driven voluntary forest set-asides. Forest Ecology and management. 375, 249-258.

Kommenterad [PR12]: I bakgrunden saknas FSC-certifieringens krav att tillgängliggöra viss information på förfrågan från allmänheten inkl myndigheter. Vilket har drivit på att större markägare måste tillgängliggöra sina frivilliga avsättningar på nätet men även att enskilda privata skogsägare ska kunna redogöra för dessa vid förfrågan. Detta är ett viktigt bidrag till att få information men som inte nyttjas av myndigheter i tillräckligt stor grad!

Se tidigare gällande FSC-standard
Indikator 7.4.1 och bilaga 3A
https://se.fsc.org/preview.svensk-skogsbruksstandard-fsc.a-771.pdf
Och från 1 sept gällande FSC-standard
Indikator & riktlinjer 7.5.1
https://se.fsc.org/preview.fsc-standard-for-skogsbruk-i-sverige-fsc-std-swe-03-2019.a-1372.pdf

Kommenterad [PR13]: Ska stå "..att minst 5 procent.." Detta är ett golv och inget tak!

Kommenterad [PR14]: Här bör läggas till;
Av skogsägarföreningarna valde Södra 2009 att erbjuda sina medlemmar att även FSC-certifiera sig. Södra anslöt sig även som medlem i föreningen FSC Sverige.

formaterade: Engelska (USA)

första svenska PEFC-standarden godkändes av internationella PEFC samma år. I den svenska PEFC-standarden finns liksom i FSC standarden krav på att avsätta minst 5 procent av den produktiva skogsmarken, även om definitioner, och begräsningar för hur dessa 5 procent ska räknas, skiljer sig mellan standarderna.[12,13]

Kommenterad [PR15]: Begränsningar

Den tidigare nämnda miljövårdsberedningen lämnade sitt huvudbetänkande i juni 1997[14] och där kvantifierades behovet av skydd av skog och föreslogs att ansvaret skulle delas mellan staten, via formella skydd, och skogsnäringen via frivilliga avsättningar. År 1998 gav regeringen förslag[15] på ett nytt miljömålssystem, med 15 miljökvalitetsmål, bland annat baserat på miljömålsberedningens arbete.

1.6.2 Utvecklingen av de frivilliga avsättningarna från år 2000 till idag

För att vidareutveckla miljömålssystemet tillsatte regeringen en parlamentarisk beredning, miljömålskommittén, som lämnade sitt huvudbetänkande[16] år 2000. Under år 2000 lade regeringen ytterligare en proposition[17] för riksdagen med etappmål inom miljömålssystemet, däribland ett etappmål under miljökvalitetsmålet Levande skogar som avsåg skydd av produktiv skogsmark. Genom denna process fanns genomgående principen om en ansvarsfördelning mellan staten och skogsnäringen vid skydd av skogsmark även om kvantifieringen i hur stor del av ansvaret som staten ska ta respektive skogsnäringen, förändras över tid. Delmålet säger slutligen att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd produktiv skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010, varav 500 000 hektar skulle undantas från skogsbruk via frivilliga avsättningar.

Baserat på uppföljning som Skogsstyrelsen genomförde 2010[18] drog Naturvårdsverket slutsatsen att delmålet uppnåtts.[19] Vidare tydliggjordes att skogsbrukets certifieringar varit starkt drivande i arbetet med skydd av skogsmark och förstärkt biologisk mångfald. Bakom uttalandet ligger det faktum att arealen certifierad areal enligt FSC eller PEFC utvecklades kraftigt under målperioden, och därmed arealen frivilliga avsättningar.

Under slutet av 00-talet reviderades miljömålssystemet[20] vilket bland annat innebar att de tidigare delmålen ersattes av etappmål. Etappmålen skulle till skillnad från delmålen inte vara knutna till ett specifikt miljökvalitetsmål, utan kunna vara målövergripande. Dessutom skulle de tydligare ha karaktären av att vara ett steg på vägen för att uppnå miljökvalitetsmålen. Inom det reviderade

[12] PEFC 2012. Svensk PEFC Skogsstandard. PEFC SWE 002:3. 2012-2017. Svenska PEFC ek för.
[13] FSC 2010. Svensk skogsbruksstandard enligt FSC med SLIMF indikatorer. FSC-STD-SWE 02-02-2010 SW.
[14] SOU 1997:97. Skydd av skogsmark – behov och kostnader. Huvudbetänkande av miljövårdsberedningen.
[15] Proposition. 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart. Sverige.
[16] SOU 2000:52. Framtidens miljö – allas vårt ansvar! Del 1. Betänkande från miljövårdskommittén.
[17] Prop. 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
[18] Ståhl P. O., Christiansen L., Wadstein M., Grönvall A., Olsson P., 2012. Skogsbrukets frivilliga avsättningar. Rapport 5/2012.
[19] Naturvårdsverket. 2012. Steg på vägen – fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500.
[20] Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

miljömålssystemet tillsattes en parlamentarisk beredning, miljömålsberedningen, i uppgift att fram strategier och förslag på etappmål. Miljömålsberedningen lämnade ett delbetänkande[21] under 2013 om långsiktigt hållbar markanvändning.

Baserat på delbetänkandet fattade regeringen under 2014 ett beslut om nya etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.[22] I regeringsbeslutet finns ett etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden, under vilket det finns en strecksats om frivilliga avsättningar som uttrycker att:

Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.

I resonemangen bakom skälen för regeringens bedömning framgår att flera företrädare för skogsbruket bedömt att regeringens förväntan om ytterligare 200 000 hektar frivilliga avsättningar är hög och att det är tveksamt om det kan komma att uppnås till 2020. Regeringen bedömer dock att de frivilliga avsättningarna kan öka i sådan takt att prognosen kan nås till 2020, man ser vidare att potentialen för ökningen framför allt finns inom småskogsbruket.

Kommenterad [PR16]: ”bedömer”? Bör det inte stå ”bedömde”. Målet kommer ju inte att nås!

Riksrevisionens har i en granskning[23] av myndigheternas arbete med formella skydd och frivilliga avsättningar dragit slutsatsen att arbetet med skydd av skog hittills till stor del fokuserat på arealmål och procentsatser på nationell nivå. För att nå målen bör arbetet i högre grad också fokusera på områdenas kvalitet och funktion. Detta kräver ökad kunskap om skyddsvärda områden, skyddsbehov och frivilliga avsättningar, en högre grad av strategisk planering och prioritering av områden samt ökade skötselinsatser. I granskningen dras slutsatsen att staten inte har tillräcklig kunskap om de frivilliga avsättningarna, framför allt avseende kvalitet och varaktighet, för att bedöma måluppfyllelse. Vidare dras slutsatsen att det behövs en samsyn om vilka arealer som ska tillgodoräknas formell skydd och frivilliga avsättningar för att möjliggöra transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av etappmålet till riksdagen samt ökad samordning. En annan slutsats är att myndigheterna bör ta hänsyn till skogsägares frivilliga avsättningar med höga naturvärden när dessa bedöms vara hotade och därför utgöra motiv att omvandla dessa till formella skydd. Samtidigt lyfter Riksrevisionen fram att det ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv är viktigt att säkerställa att intrångsersättning inte utgår för områden som skulle ha skyddats i alla fall, exempelvis frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR17]: Här bör läggas till att Riksrevisionen skriver;
Att regeringen bör tydliggöra vad sektorsansvaret innebär i termer av markägares eget ansvar för frivilliga avsättningar, och var samt i vilken utsträckning statens ansvar tar vid.

Detta ligger till stor del utanför ramen för detta uppdrag men bristen på statens tydlighet avseende sektorsansvar och att detta uppdrag ska beakta den privata äganderätten, innebär begränsning att inom ramen för detta uppdrag lägga förslag som kräver ett större markägaransvar än idag. Detta bör påpekas.

År 2018 gav regeringen ett gemensamt uppdrag[24] till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att tillsammans med Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och sedermera även SCB[25] att utarbeta en sammanhållen statistik för skogsmark. I

[21] SOU 2013:43. Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1. Delbetänkande av miljömålsberedningen.
[22] Regeringsbeslut 2014. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M2014/593/Nm.
[23] Riksrevisionen 2018. Skyddet av värdefull skog. RiR 2018:17.
[24] Regeringsbeslut 2018. Uppdrag att, inom ramen för det nationella skogsprogrammet, utarbeta en sammanhållen och regelbunden statistik om areal skogsmark. N2018/04159/SK.
[25] Regeringsbeslut 2019. Uppdrag att, inom ramen för det nationella skogsprogrammet, utarbeta en sammanhållen och regelbunden statistik om areal skogsmark. N2019/01826/SMF – N2019/00866/SMF.

uppdraget ingick att redovisa arealer uppdelat på formerna av formellt skyddade områden, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt lagstiftat skydd av improduktiv skogsmark, så att en transparent och jämförbar uppföljning kan göras. Ett resultat av uppdraget blev att statistiken numera är en årlig statistikprodukt med SCB som statistikansvarig myndighet inom ramen för den officiella statistiken. För att bland annat möjliggöra för årlig statistik om de frivilliga avsättningarna är dessa tillsammans med certifierad areal en statistikprodukt inom ramen för den officiella statistiken med Skogsstyrelsen som statistikansvarig myndighet.[26] Det bör förtydligas att den årliga statistiken om frivilliga avsättningar avser areal och inte varaktighet och naturvårdskvalitet.

Etappmålet för skydd som antogs av riksdagen 2014 anger att: ”Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar”. Målet för frivilliga avsättningar kommer inte att nås. Det återstår närmare 190 000 hektar av etappmålet, vilket innebär ett betydande målunderskott för bevarande av värdefulla skogar.[27] Även om en delförklaring är att vissa frivilliga avsättningar övergått till formellt skydd står det klart att genomförandet av frivilliga avsättningar 2012–2019 inte motsvarar det resultat som arbetet uppvisade inom ramen för delmål 1999–2010 då riksdagens mål realiserades från skogsbrukets sida.

Skogsstyrelsen bedömer att nettoarealen frivilliga avsättningar inte förändrats nämnvärt sedan 2010. Det är dock viktigt att vara medveten om att arealer både tillkommit och tagits bort[28]. Arealer har tillkommit främst genom att ytterligare arealer har avsatts, men också genom att definitionen av frivilliga avsättningar blivit mer generös (arealkravet om 0,5 hektar har slopats). Det senare har inneburit att ca 20 000 hektar tillkommit. Arealer har även tagits bort genom att frivilliga avsättningar formellt skyddats eller tagits i bruk för produktion. I den senaste uppföljningen gjordes för första gången en uppföljning av den faktiska varaktigheten genom att jämföra arealer från 2008 med 2016. Under denna period övergick sju procent av arealen till formellt skydd och en procent avverkades.[29]

1.6.3 Frivilliga avsättningarna i ett EU och internationellt perspektiv

De frivilliga avsättningarna är inte enbart ett viktigt instrument för att nå etappmål i miljömålssystemet utan bidrar också till att nå andra av riksdagens och regeringens målsättning, som till exempel målen för friluftspolitiken, men också internationella mål inom EU och FN.

Etappmålet i miljömålssystemet om att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden skyddas eller på annat sätt bevaras till år 2020 är viktigt i ett internationellt perspektiv genom att det visar hur Sverige bidrar till att nå de

[26] Skogsstyrelsen. Frivilliga avsättningar och certifierad areal. https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/statistik/statistiska-meddelanden/frivilliga-avsattningar-och-certifierad-areal/2018-statistiska-meddelanden-frivilliga-avsattningar-och-certifierad-areal.pdf (hämtad 2020-04-29).
[27] Naturvårdsverket 2020. Årlig uppföljning av miljökvalitetsmålet, rapport 6919
[28] Naturvårdsverket 2020. Årlig uppföljning av miljökvalitetsmålet, rapport 6919
[29] Skogsstyrelsen. 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017.

Kommenterad [PR18]: Här bör läggas till; Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bekräftar Riksrevisionens slutsats att det finns behov att öka transparensen om geografiskt läge, kvalitet och varaktighet avseende frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR19]: Här eller i problembeskrivningen bör det någonstans framgå att;
-84 procent av arealen frivilligt avsatt skog finns hos certifierade markägare med en större koncentration i norra Sverige.
-Certifierade skogsägare avsätter frivilligt totalt 7,1 procent av omkring14,9 miljoner hektar produktiv skogsmark.
- På 6,4 miljoner hektar icke certifierad skog, eller 27 procent av Sveriges produktiva skogsmark, är endast 2,3 procent frivilligt skyddad.
- Att det enskilda privata skogsbruket avsätter 3,8 procent produktiv skogsmark mot övriga skogsbruket på 6,9 procent.
Detta allt utifrån Skogsstyrelsens statistik om frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR20]: Här eller i problembeskrivningen saknas stycke/kapitel om Skogsstyrelsens och andras uppföljningar avseende information om frivilliga avsättningar. Exempelvis;
-Endast 36 procent av frivilligt avsatta områden har klassats avseende naturtyp. Brist på klassning av naturtyp och kvalitéer av skyddade och avsatta bestånd gör det omöjligt att bedöma dessa områdens värde i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden.
- Skogsstyrelsen uppskattade 2019 att områden med biotopskydd och naturvårdsavtal hade en eftersatt skötsel på totalt 43 000 hektar.
-Bland större skogsbolag uppskattades 2017 att omkring 20 procent av frivilligt avsatta områden var skötselkrävande (målklass- NS) medan motsvarande siffra hos mellanstora och mindre markägare låg på 44 procent.
- Idag saknas det kunskap om frivilliga avsättningars behov av naturvårdande skötsel men forskning pågår.
Referenser;
- Claesson, S., and Eriksson, A. (2017). Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4. (Skogsstyrelsen).
- Skogsstyrelsen (2019). Pressmeddelande: Eftersatt -skötsel av skyddad skog (Skogsstyrelsen).
- Skogsforsk (2019). Kartläggning av skogar i behov av naturvårdande skötsel. https://www.skogforsk.se/kunskap/kunskapsbanken/2019/kartlaggning-av-skogar-i-behov-av-naturvardande-skotsel/ Nr 54-2019. (Skogsforsk).

globala Aichimål som Sverige anslöt sig till vid det tionde partsmötet under konventionen om biologisk mångfald (CBD) i Nagoya 2010. I den särskilda strategiska planen beslutades målen och planen ska ses som ett flexibelt ramverk som nationella och regionala mål kan baseras på. De mål som är bakgrunden till det nationella etappmålet är mål 11 om skydd av världens land- och sötvattensområden samt av kust- och havsområden och Aichimål 7 om hållbart brukande.[30].

Innevarande år 2020 är målåret för den strategiska planen och ett nytt ramverk med nya mål för 2030 och 2050 ska därför utarbetas och beslutas i enlighet med den beslutsprocess som gäller för CBD och partsmötet 2021. Sverige har i sina underlag till CBD-processen konstaterat att befintliga mål 11 om skydd och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder (OECM) varit en framgångsfaktor samtidigt som målet behöver utvecklas och preciseras. Vidare framhålls att kvaliteten på bevarandet är viktig samt att nya mål bör tydliggöra vad berörda sektorer bör bidra med för att hindra fortsatt förlust av biodiversitet. Sverige stödjer EU:s inriktning om ytterligare åtaganden om skyddade områden och andra effektiva arealbaserade skyddsåtgärder men har tagit ställning till lämplig andel för skydd av landytan.

Kommenterad [PR21]: Här bör noteras att ett sådant ställningstagande behöver ses över i förhållande till vad som krävs för att bevara den biologiska mångfalden vilket Sverige övergripande har åtagit sig nationellt och internationellt.

I samband med partsmötet för CBD 2018 beslutades en ny vägledning[31] för OECM. Vägledningen beskriver viktiga principer och kriterier för vilka typer av områden som bör komma ifråga som OECM. Sveriges position är att det är viktigt att OECM är tydligt avgränsade, öppet redovisade så att de är tillgängliga för allmänheten, är värdefulla för den biologiska mångfalden och har dokumenterade naturvärden, långsiktigt förvaltade/skyddade med syftet att bevara den biologiska mångfalden och naturvärden inom områdena. Vidare att de följs upp så att effektiviteten och funktionaliteten i OECM kan värderas.[32] Sammantaget har åtaganden inom CBD inklusive vägledningen för OECM en tydlig bäring på det svenska arbetet med frivilliga avsättningar och förväntningarna på varaktighet, tydlighet och transparens har därmed ökat vilket indikerar att någon form av reformering av arbetet behövs.

Viktiga EU-rättsakter beträffande arbetet med biologisk mångfald är bland annat de två så kallade naturvårdsdirektiven, dvs. fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). Fågeldirektivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU. Art- och habitatdirektivet syftar till att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer (naturtyper) och arter. Båda direktiven ålägger medlemsländerna att peka ut Natura 2000-områden. Direktiven genomförs i svensk rätt med bland annat bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259),

Kommenterad [PR22]: Här eller i problembeskrivningen bör det framgå att Sverige rapporterar att 14 av 15 skogstyper som Sverige ansvara för enligt EUs art- och habitatdirektiv inte har gynnsam bevarandestatus; https://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6914-8

[30] Regeringsbeslut 2014 Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M2014/593/Nm
[31] CBD/COP/DEC/14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures
[32] Miljödepartementet PM 2019/0071/Nm. Övergripande positionspapper - arbetet inom FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) år 2019 med sikte mot år 2020

förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera och artskyddsförordningen (2007:845).[33]

EU Kommissionen uppmanar Sverige att koppla den pågående diskussionen om den framtida utvecklingen av skogslagstiftningen och frivilliga åtgärder (frivilliga avsättningar, certifiering etc.) till resultaten av den svenska artikel 17-rapporteringen för att säkerställa att befintliga åtgärder bidrar till att uppnå målen i fågeldirektivet.[34] EU Kommissionen betonar att öppenhet om frivilliga avsättningar, en förbättrad överblick över den ekologiska koherensen i Sveriges Natura 2000-nätverk och tydlighet i skogsbrukssektorns ansvar kommer att vara viktiga element för att uppnå en gynnsam bevarandestatus i Sverige för skyddade skogsmiljöer och för skyddade arter som är beroende av skogsmiljöer.

Kommenterad [PR23]: Vilken pågående diskussion?

I EU:s nya gröna giv finns en rad initiativ som mer eller mindre berör frivilliga avsättningar. EU Kommissionen presenterade i maj 2020 ett meddelande i form av en strategi för biologisk mångfald för 2030.[35] Målet i nya strategin är att 30 procent av landytan i Europa ska vara skyddade områden varav en tredjedel (10 procent) ska vara strikt skyddat. För de strikt skyddade områdena lyfts behovet av att definiera, kartlägga, övervaka och skydda EU:s sista naturskogar och urskogar (primary and old-growth forest). Strategin betonar vikten av att EU åtgärder inte resulterar i avskogning i andra regioner i världen. Medlemsländerna kommer vara ansvariga för att skydda ytterligare landarealer och all skyddad areal ska ha tydligt definierade mål och åtgärder. Under 2020 kommer en definition utarbetas för strikt skyddade arealer och hur OECM kan bidra till uppfyllandet av målet. I strategin lyfts skogens betydelsefulla roll i att tillhandahålla material, produkter och tjänster vilket är viktigt för en cirkulär bioekonomi. För att möjliggöra detta kommer EU Kommissionen presentera en ny skogsstrategi för EU under 2021. Strategin för biologisk mångfald har inte diskuterats vidare ännu och det är således oklart vad målet innebär för olika medlemsländer.

Svenska regeringen har, innan strategin för biologisk mångfald presenterades, välkomnat strategin och angett att den bör innehålla åtgärder som adresserar de viktigaste påverkansfaktorerna som orsakar förlust av biologisk mångfald och dess ekosystemtjänster. Regeringen välkomnade att EU kommissionen tar fram en ny skogsstrategi för EU som enligt regeringen bör betona skogens mångsidighet och ta sin utgångspunkt i hållbart skogsbruk och därmed omfatta både brukande och bevarande av skog som jämbördiga mål. Strategin för biologisk mångfald ska utgöra underlag för EU:s positioner i förhandlingarna om ett nytt ramverk inom CBD.[36]

I handlingsplanen för hållbar tillväxt har EU Kommissionen presenterat olika åtgärder för att främja hållbara finansmarknader varav ett är en ny förordning med sex miljömålsättningar samt kriterier för hur en verksamhet ska bedömas

[33] Regeringsbeslut 2014. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M2014/593/Nm.
[34] Bilateral meeting between the Swedish authorities and the European Commission in the framework of Action 5 of the Action Plan for Nature People and the Economy 4-5/11/2019
[35] European Commission. EU Biodiversity strategy for 2030. https://ec.europa.eu/info/files/communication-eu-biodiversity-strategy-2030-bringing-nature-back-our-lives_en (Hämtad 2020-05-26).
36 Regeringskansliet. Faktapromemoria 2019/20:FPM13. Meddelande om en europeisk grön giv.

Ändrad fältkod

miljömässigt hållbar vid investeringar. Skogsbruk, underindelat i fyra kategorier, är en av de verksamheter som omfattas av förordningen och för att klassificeras som hållbar ska skogsbruket bidra väsentligt till minst ett av målen samtidigt som den inte väsentligt skadar några av de andra målen. Ett förslag till klassificeringssystem[37] (taxonomi) för gröna investeringar har tagits fram av en teknisk arbetsgrupp. I taxonomin finns detaljerade och bindande krav för vad som ska klassas som ett hållbart skogsbruk. Fortfarande är det oklart hur de föreslagna kraven ska tolkas i en svensk kontext. Ett förslag är till exempel att de ska finnas en bevarandeplan med mål och åtgärder för skogsmark vars syfte är att bevara den biologiska mångfalden. Hur de frivilliga avsättningarna ska tolkas utifrån detta och andra krav i taxonomin är inte klarlagt ännu men sannolikt kommer behovet av dokumentation, verifiering och redovisning att öka, både för skogsägare, investerare och myndigheter.

Naturvårdsverket har tagit fram underlag till Sveriges redovisning av prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 (”PAF”, Prioritised Action Framework) för år 2021–2027. Redovisningen gäller behovet av åtgärder för att nå målen med Natura 2000 och övriga åtgärder för grön infrastruktur av betydelse för dessa arter och naturtyper. I grön infrastruktur omfattas i detta sammanhang till exempel skötsel av övriga skyddade områden, skötsel av frivilliga avsättningar inom skogsbruket, skötsel av ängs- och betesmarker utanför Natura 2000 och övriga artspecifika åtgärder för arter som inte direkt kan knytas till en naturtypsgrupp. Åtgärderna är utformad enligt EU-kommissionens formulär som ett av underlagen för EU-stöd 2021–2027. Redovisningen visar på ett fortsatt stort behov av åtgärder för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt habitat- och fågeldirektiven. Det finns också ett fortsatt stort behov av medfinansiering från EU. Finansiering från såväl EU som nationellt behöver i högre grad nå fram till åtgärder i Natura 2000 den kommande perioden, för att Sveriges åtaganden ska uppfyllas[38].

1.7 Nya datakällor och öppna data

1.7.1 Öppna data

Under de senaste åren har tillgången till aktuella data ökat och fler produkter är tillgängliga enligt principen för öppen data. Öppna data avser digital information som är fritt tillgänglig utan inskränkningar.

Det finns en stark politisk vilja att information ska finnas som öppna data. Detta gäller såväl nationellt som inom EU. EU har länge drivit på utvecklingen av att medlemsländerna tillgängliggör offentliga data digitalt. 2010 implementerades PSI (Public Sector Information) -direktivet i svensk rätt. PSI-lagen är den gängse beteckningen på lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar

37 European Commission. TEG final report on the EU taxonomy. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf (hämtad 2020-04-29).

38 Naturvårdsverket. Redovisning av regeringsuppdrag om ett prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021-2027. Skrivelse 2018-12-10.

Kommenterad [PR24]: Så detaljerade är de väl ändå inte…i alla fall inte i hänvisat dokument.

Kommenterad [PR25]: Intressant…finns det tillgång till detta?

Kommenterad [PR26]: Här lyfts grön infrastruktur upp vilket är relevant, men sedan reflekteras inte detta vidare i denna rapport och hur förslagen bidrar till detta eller inte. Att samla in statistik är inte samma sak som att analysera och bedöma en funktionell och transparent grön infrastruktur för bevarandet av den biologiska mångfalden och kunna redovisa denna.

Kommenterad [PR27]: I detta avsnitt bör man tydligare redovisa hur datakällor kan kopplas till frivilliga avsättningar. Nu är det mer än allmän redovisning där denna koppling inte framgår.

Kommenterad [PR28]: Koppla öppna data till Århuskonventionen.

Ändrad fältkod

som tillhandahålls av myndigheter. Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för vidareutnyttjande av handlingar som begränsar konkurrensen. Direktivet har inte fått så stort genomslag som önskat, därför har regeringen i ett regeringsbeslut uppdragit till Lantmäteriverket att identifiera vilka datamängder som kan komma i fråga att tillgängliggöra som värdefulla datamängder enligt direktivet.[39]

Tillgängliggörande av offentliga data medför enligt Lantmäteriet stora, positiva samhällsekonomiska nyttor på mellan 10–21 miljarder kronor årligen för föreslagna datamängder. Tillgängliggörandet av värdefulla datamängder bidrar även till ökad transparens och demokratisk kontroll genom att öka insyn och förståelse för offentlig förvaltning. Den ökade insynen innebär nya möjligheter för externa aktörer att mäta policyeffekter och granska, upptäcka samt motverka oegentligheter inom offentlig sektor.[40] Även om PSI-lagen endast gäller myndigheters information så har det påverkat andra aktörer och det finns ett ökat intresse att använda och publicera information som öppen data.

För att stötta myndigheterna i tillgängliggörandet har myndigheten för digital förvaltning fått i uppdrag att ta fram principer som vägleder. Dessa har nyligen varit ute på remiss.[41]

1.7.2 Laserskanning

En första laserskanning av Sverige har genomförts av Lantmäteriet och är grunden till Lantmäteriet produkter med höjddata (Laserdata NH) och skogsinformation[42] där produkten Laserdata skog tillhandahålls som öppen data[43]

Skogsstyrelsens produkter Skogliga grunddata[44] baseras på laserskanningen och riksskogstaxeringens provytor på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).[45]

[39] Regeringsbeslut 2019. Uppdrag att analysera budgetära konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder. I2019/01415/DF.
[40] Lantmäteriet. Delrapport regeringsuppdrag. Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder. https://www.lantmateriet.se/contentassets/38d6b32008e24a8aa8240f1e6a7bfd4e/delrapport---tillgangliggorande-av-sarskilt-vardefulla-datamangder.pdf (Hämtad 2020-05-26)
[41] Myndigheten för digital förvaltning. Principer för tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande. https://www.digg.se/om-oss/var-verksamhet/remisser/remisser-fran-digg/principer-vid-tillgangliggorande-av-information-for-vidareutnyttjande (Hämtad 2020-05-26).
[42] Lantmäteriet. Geodataprodukter. https://www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/geodataprodukter/produktlista/#category=hojddata. (Hämtad 2020-06-03).
[43] Lantmäteriet. Laserdata skog. https://www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/geodataprodukter/produktlista/laserdata-skog/ (Hämtad 2020-06-05).
[44] Skogsstyrelsen. Mer innehåll i karttjänsten Skoglig grunddata. https://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogliga-grunddata/skogliga-grunddata-innehall (Hämtad 2020-06-03).
[45] Sveriges lantbruksuniversitet. Riksskogstaxeringen. Om inventeringen. https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/om-riksskogstaxeringen1/om-inventeringen/ (Hämtad 2020-06-03).

Genom tidsserier av laserskanning kan faktorer som tillväxt i skog analyseras på ett effektivt sätt. 2018 fick SLU och Skogsstyrelsen ett uppdrag från regeringen[46] att uppdatera, utveckla och tillgängliggöra Skogliga grunddata. Uppdraget innebär en ny laserscanning av de skogsklädda delarna av Sverige och förbättrade produkter[47].

1.7.3 Satellitdata och satellitdatabaserade produkter

Europeiska kommissionen har tillsammans med ett antal europeiska rymdorganisationer, däribland den svenska Rymdstyrelsen, tagit ett initiativ som går under benämningen Copernicus.[48] Genom programmet har tillgången till aktuella och kostnadsfria satellitdata ökat markant. För att ytterligare underlätta användningen av satellitdata arbetar Rymdstyrelsen för att skapa ett Nationellt Rymddatalabb[49] som kommer att vara en nationell kunskaps- och datahub för svenska myndigheters arbete med jordobservationsdata och för utveckling av AI-baserad analys av data. Syftet är att öka användningen av data från rymden för att utveckla samhället och industrin.

Redan idag finns flera goda exempel på projekt och användartillämpningar som nyttjar öppna data, satellitdata och laserscanningen för att skapa mervärde hos användare. Några exempel är:

- Skogsdatalabbet[50] som samlar metoder, produkter och användarexempel för öppen användning.

- Nationella marktäckedata (NMD) som Naturvårdsverket publicerade i maj 2019[51] som ligger till grund för mycket av den statistik som presenteras för skyddade områden. Utöver den aktuella karteringen av skogsmarken i NMD har Naturvårdsverket gjort analyser för att kartera förekomsten av kontinuitetsskogar med stöd av satellitdata och flygbilder från 60-talet och framåt.[52]

[46] Regeringsbeslut 2019. Uppdrag att uppdatera, utveckla och tillhandahålla digitala kunskapsunderlag med skogliga grunddata. N2019/01449/SK.
[47] Skogsstyrelsen. Uppdrag att uppdatera Skoglig grunddata. https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet/regeringsuppdrag/uppdatera-skogliga-grunddata/ (Hämtad 2020-06-03).
[48] Rymdstyrelsen. Rymddata Copernicus. https://www.rymdstyrelsen.se/rymddata/datakallor/copernicus/ (Hämtad 2020-06-03).
[49] Rymdstyrelsen. Rymddata nationella Rymddatalabbet. https://www.rymdstyrelsen.se/rymddata/samarbeten-och-projekt/nationellt-rymddatalabb/ (Hämtad 2020-06-03).
[50] Skogsstyrelsen och SLU http://skogsdatalabbet.se/ (Hämtad 2020-06-03).
[51] Naturvårdsverket. Nationella Marktäckedata (NMD). http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Nationella-Marktackedata-NMD/ (hämtad 2020-05-04).
[52] Metria AB. Kartering av kontinuitetsskog i boreal region. Slutrapport. Metria AB på uppdrag av naturvårdsverket. https://gpt.vic-metria.nu/data/land/Slutrapport_Kartering_av_kontinuitetsskog_boreal_region_20170117.pdf (Hämtad 2020-05-04).

- Nyligen genomförda riskanalyser för angrepp av granbarkborre och riskområden för granbarkborre[53]

Tidsserier av satellitdata och även laserdata i kombination med att data, produkter och metoder blir mer tillgängliga ökar möjligheten att mer noggrant kartera och följa upp olika förekomster i landskapet.

[53] Skogsstyrelsen och SLU. Förändringsanalys, granbarkborre – nu finns webb-applikation för test. http://skogsdatalabbet.se/forandringsanalys-granbarkborre-nu-finns-webb-applikation-for-test/ (Hämtad 2020-06-03).

2 Problembeskrivning

2.1 Instrumentets utformning

Som beskrivits i bakgrundskapitlet hade en del större skogsbolag som ett svar på marknadens och konsumenternas ökade miljökrav börjat arbeta med skogscertifieringar och ekologiska landskapsplaner i början av 1990-talet. I samband med omläggningen av den svenska skogspolitiken 1993 blev detta arbetssätt av intresse för politiken och statsförvaltningen och Skogsstyrelsen fick ganska snart ett uppdrag om uppföljning av frivilliga avsättningar.

Två viktiga delar i omläggningen av skogspolitiken var ett betonande av miljövärden och en avreglering till förmån för en politik som vilar på frihet under ansvar och sektorsansvarsprincipen. Frivilliga avsättningar som instrument passade väl in i de två bärande delarna. Staten har sedan dess framförallt arbetat med två informativa styrmedel för frivilliga avsättningar, målstyrning via areella delmål och etappmål i miljömålssystemet samt uppföljning. Vid något enstaka tillfälle kan ekonomiska stöd sägas ha bidragit när det via EU:s Landsbygdsprogram utbetalades stöd till den som ville målklassa sin fastighet. Något administrativt styrmedel till exempel via lagstiftning har inte använts. Snarare kan borttagandet av kravet på skogsbruksplan 1993 och skogs- och miljöredovisningen (SMÖR) 2008 sägas gå i motsatt riktning. Här finns en uppenbar skillnad mot till exempel hänsynstagande vid skogsbruksåtgärder som dels krävs via skogsvårdslagen §30 och där också redovisning av planerat hänsynstagande krävs i samband med anmälan eller ansökan om föryngringsavverkning i skogsvårdslagen §14.

Instrumentet frivilliga avsättningar bygger, som namnet antyder, på frivillighet hos skogsägaren att själv besluta om vilka områden på skogsfastigheten som ska omfattas. I definitionen ingår även att åtgärder som kan skada dess natur-, kulturmiljö- eller sociala värde inte ska utföras samt att området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling. Varken staten eller någon annan kan eller ska alltså ta beslutet. Här skiljer sig frivilliga avsättningar från till exempel nyckelbiotopsinventeringen och formella skydd. Frivilligheten innebär också att staten vid uppföljning av dessa inte normativt kan värdera en skogsägares enskilda frivilliga avsättning om den är lämplig, ska avverkas eller flyttas. Staten kan däremot på aggregerad nivå i en uppföljning värdera om något ökar eller minskar eller hur varaktigheten och naturvårdskvaliteten utvecklas.

Skogscertifieringarna har alltså varit starkt drivande för utvecklingen av frivilliga avsättningarna. Detta avspeglas i den snabba ökningen av arealen frivilliga avsättningar men också i skillnaden i arealandelen frivilliga avsättningar mellan certifierad och icke certifierad skogsmark. Baserat på tidigare uppföljningar[54] förefaller inte etappmålet om frivilliga avsättningar vara särskilt väl förankrat med skogsbruket och inte heller utgöra grundincitamentet för att arbeta med att

Kommenterad [PR29]: Ändra till;
Intressenters, marknadens och konsumenternas ökade…

Kommenterad [PR30]: Se tidigare kommentar om FSC certifieringens krav på tillgängliggörande av frivilliga avsättningar.

Varför gör Skogsstyrelsen inte en djupare problemanalys med att skogsägare idag inte behöver ha en skogsbruksplan eller annan miljöredovisning?

Kommenterad [PR31]: Här bör man lägga till;
Det står dock skogsägaren fritt att ansluta sig till certifieringssystem som kan innebära krav på avsättningar och redovisning av dessa så länge som man är ansluten till systemet. I debatten råder här en förvirring mellan frivilliga avsättningar och krav inom certifieringssystemen.

Kommenterad [PR32]: Detta blir fel och bör skrivas om till;
Varken staten eller någon annan kan eller ska alltså ta beslutet såvida inte krav tillkommer genom skogsägarens frivilliga anslutning till certifieringssystem.

Kommenterad [PR33]: Hur har man landat i denna tolkning? Vilket objektiv stöd har man för detta eller är det en tolkning utifrån ett ideologiskt perspektiv?

Det är ju anmärkningsvärt att Skogsstyrelsen gör en tolkning om att staten inte skulle kunna värdera en skogsägares frivilliga insatser. En sådan tolkning gör att man kortsluter möjligheten att kunna bedöma enskilda skogsägares bidrag till funktionell grön infrastruktur.

Sen finns som sagt möjlighet att tillgå information inom ramen för FSC-certifierad skog. Det är bara så att staten väljer att inte nyttja certifieringen för att få denna information. Se kommentarer ovan.

Kommenterad [PR34]: Detta blir ju motsägelsefullt med föregående text. Snarare handlar väl detta om att frivilliga avsättningar inte är förankrat inom större delen av privatskogsbruket som valt att stå utanför certifiering. Detta speglas ju också i Skogsstyrelsen egna statistik om frivilliga avsättningar. Se tidigare kommentar.
Ändra till;
Baserat på tidigare uppföljningar förefaller inte etappmålet om frivilliga avsättningar vara särskild förankrat med majoriteten av privatskogsbruket…

54 Skogsstyrelsen. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017.

utveckla de frivilliga avsättningarna utan incitamenten är betydligt starkare knutet till certifieringarna och dess krav.

I de skogsbrukscertifieringssystem som växte fram under andra halvan av 1990-talet finns krav på både dokumentation (till exempel via skogsbruksplan) och redovisning via revision eller annan förfrågan. Dessa system talar å ena sidan för att certifierade markägare redan har dokumentation och rutiner och därmed uppstår ingen extra uppgiftslämnarbörda att också vid förfrågan redovisa motsvarande information till Skogsstyrelsen eller annan myndighet. Å andra sidan kan skogsbrukscertifieringssystemen ses som ett marknadssystem och därmed också en del av sektorsansvaret och därav inte lika relevant för Skogsstyrelsen att följa upp. Nu finns dock ett statligt etappmål i miljömålssystemet om frivilliga avsättningar och krav från regering och riksdag att följa upp dessa.

Sammanfattningsvis finns en grundproblematik med ojämn och svag incitamentsstruktur för frivilliga avsättningar. De statliga åtgärder och styrmedel som används bedöms ha haft mycket liten effekt på måluppfyllelse. Både ur ett samhälls- och företagsperspektiv finns motiv att frivilligt avsätta skog och redovisa dessa. Svenskt skogsbruk kan presenteras och marknadsföras som hållbart och svenska företag får tillträde till en global virkesmarknad. För den enskilde skogsägaren blir den kopplingen och incitamenten svagare eftersom det är flera mellanled mellan skogsägare och slutkonsument av den träfiberbaserade produkten. Likaså kan det vara svårt för den enskilde skogsägaren att se sin roll i att upprätthålla skogs- och miljöpolitikens principer om sektorsansvar och frihet under ansvar. För den enskilde är incitamentet starkare inom marknadssystemen med skogsbrukscertifiering som ibland inte bara innebär tillgång till virkesmarknaden utan även premier i form av något högre virkespriser.

2.2 Svarsfrekvens och täckningsfel

Ett grundläggande problem för Skogsstyrelsen i de hittillsvarande uppföljningarna av frivilliga avsättningar har varit att få skogsägarna att dela med sig av information, till exempel svara på intervjuer och enkäter eller förmedla kartmaterial. Svarsfrekvenserna i tidigare intervju/enkät-undersökningar framgår av tabell 2 nedan. Låg svarsfrekvens går till viss del att hantera med statistiska metoder men ett extra problem är om bortfallen inte är jämnt fördelade och representativa. Till exempel vet vi inte om de som väljer att inte delta har större eller mindre areal frivilliga avsättningar än de som deltar. Det finns också skevheter i vilka markägarkategorier som deltar. De allra största skogsägarna levererar årligen heltäckande kartmaterial till Skogsstyrelsen för användning i myndighetens statistikproduktion, här är alltså datatillgången och deltagandet gott. Därunder finns en grupp skogsägare som har relativt stort skogsinnehav men som inte tillhör de allra största, ibland kallade mellanskogsbruket. Dit hör till exempel allmänningsskogar, en del kommuner, aktiebolag och stiftelser. Dessa har å ena sidan så stora arealer att det krävs mer avancerade system för register men har å andra sidan väldigt slimmade organisationer och begränsade resurser att tillhandahålla underlag. Vid senaste uppföljningen 2017–2018 var det stora svårigheter att få flera markägare i denna grupp att tillhandahålla underlag. Den sista gruppen skogsägare utgörs av i första hand alla enskilda ägare. Här har det också varit stora och ökade bortfall i genomförda uppföljningar men den typen av

Kommenterad [PR35]: Detta är ett ideologiskt ställningstagande som är motsägelsefullt, då staten till stor del lutar sig mot certifieringen, och det leder inte heller till ökad kostnadseffektivitet. Ifall staten inte vill nyttja krav på att tillgängliggöra information inom certifieringssystemen trots att detta skulle underlätta myndigheternas arbete, så bör man också förstå och redogöra för detta och inte använda svepande och grumliga argument.

Kommenterad [PR36]: Det är viktigt med positiva styrmedel, men eventuellt bör man här ta upp problematiken om gränsområdet mellan frivilligt/formellt dvs när styrmedel som ska gynna ökad frivillighet blir lika kostsamma som styrmedel för formellt skydd. Då kan man fråga sig i vilken grad detta ska ses som frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR37]: Et direkt mervärde är dock för en enskild mindre markägare begränsat till uppskattningsvis 5% av såld virkesvolym (beroende på fördelning av sortiment) i södra Sverige och övriga Sverige ännu mindre eller kan saknas helt. Dessutom är mervärdet av tillgång till en marknad endast till fördel för industrin och speglas i otillräcklig grad i pris gentemot en enskilde markägaren.
Ändra till:
För den enskilde certifierade skogsägaren kan det finnas ett visst ekonomiskt incitament i form av premier som kan ge något högre virkespriser.

Kommenterad [PR38]: När skogsägare inte lämnar uppgifter avseende areal, geografi, kvalitet och varaktighet bör inte heller deras påståenden om frivilliga avsättningar tas som intäkt för Sveriges måluppfyllelse

bortfall bör gå att hantera med bättre statistisk design och mer avancerade bortfallsanalyser.

Förevändningarna för att inte delta har till exempel varit att krav på redovisning även i uppföljningssammanhang inskränker på begreppet *frivilliga* avsättningar eller en oro att underlaget kan komma att användas för andra syften än uppföljning. En del av detta problem kan troligen förklaras med hur detta naturvårdsinstrument vuxit fram och benämnts.

De senaste uppföljningarna bygger på uppgifter från certifieringarna. Runt 37 procent av den produktiva skogsmarken är emellertid inte certifierade. I de senaste uppföljningarna har skattning av areal på den icke certifierade skogsmarken beräknats via uppräkningstal baserat på uppföljningen 2010. För att kunna följa upp de icke certifierade brukningsenheterna med en enkät eller liknande krävs uppgifter från certifikatägare om de certifierade brukningsenheterna i mellan- och småskogsbruket. Sådana uppgifter är inte idag möjligt att få fram.

Inventering av små- och mellan skogsbruket som utfördes mellan 2017–2018 var en kombination av telefonintervjuer och fältmätningar. Här uppmanades markägare att delge kartor över sina frivilliga avsättningar för bedömning av bland annat naturvärdeskvalitet, dock framkom i samband med intervjuerna en utbredd misstänksamhet hos markägare att myndigheten ägnade sig åt nyckelbiotopskartläggning som i framtiden kunde komma att skada markägarens privata intressen.

Tabell 2 Utlottade, intervjuade och fältinventerade objekt i små och mellanskogsbruket exklusive kyrkan 2017–2018 uppdelat på landsdel.

Landsdel	Utlottade	Intervjuade	Fältinventerade
Norra Norrland	159	69	8
Södra Norrland	167	75	36
Svealand	259	113	51
Götaland	384	194	112
Totalt	969	451	207

Tabellen ovan visar att endast ca 21 procent av de tillfrågande var villiga att lämna ut kartor för lokalisering av frivilliga avsättningar. Det stora svarsbortfallet medför ett stort merarbete matematiskt vid skattningsförfarandet men resulterar också i en stor skevhet i resultatet då dem som svarat inte kan anses som en representativ grupp av markägare. Då respondenten har ett incitament att delge kartor medan andra inte har samma incitament går det således inte att anta att bortfallet är slumpmässigt vilket betyder att skattningarna med största säkerhet är skeva och inte representativa för populationen som helhet.

Kommenterad [PR39]: När skogsägare inte lämnar uppgifter avseende areal, geografi, kvalitet och varaktighet bör inte heller deras påståenden om frivilliga avsättningar tas som intäkt för Sveriges måluppfyllelse

Hur stor ovan nämnda misstänksamhet är bland markägare går inte att kvantifiera på ett säkert sätt. Att 21 procent av de tillfrågade var villiga att lämna ut uppgifter betyder inte att 79 procent var misstänksamma eftersom en osäker andel av dessa inte lämnar ut av andra skäl, till exempel att de har glömt, inte vill ödsla tid etc. Klart är dock att en icke oansenligt stor andel av markägarna hyser en misstänksamhet att lämna ut dessa uppgifter till myndigheten.

2.3 Geografiskt läge

I flera uppföljningarna av frivilliga avsättningar har det saknats uppgifter om geografiskt läge i små- och mellanskogsbruket och därför har det inte varit möjligt att göra kvalitetssäkring av den skattade arealen frivilliga avsättningar. Kvalitetssäkringen innebär att det från bruttoarealen rensas bort arealen som är improduktiv skogsmark, formella skydd etc. i syfte att kunna jämföra med tidigare uppföljningar från Skogsstyrelsen.

Kommenterad [PR40]: Och därför kan dessa inte räknas mot mål!

Problemen med uppföljning av de frivilliga avsättningarnas geografiska läge beror på med vilken precision som avses. För till exempel statistikproduktion och uppföljning av etappmål är sannolikt länsvisa uppgifter tillräckligt. Det innebär större möjligheter att inhämta uppgifter via enkäter.

Men för studier av varaktighet och naturvårdskvalitet (se nedan) kan det ställa högre krav på kunskap av geografiskt läge för enskilda bestånd som är frivilligt avsatta. Detsamma gäller behov och önskemål av andra analyser. Det gäller inte minst för att kunna utvärdera det samlade naturvårdsarbetet med formellt skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark och hur dessa instrument kompletterar varandra till exempel avseende konnektivitet. Tillgång till det geografiska läget i kombination med nya datakällor ger en möjlighet att klassificera frivilliga avsättningar, till exempel:

- Bedöma om området har haft skoglig kontinuitet/oförändrat sedan 1960-talet.
- Kvalitet, till exempel om det aktuella området sammanfaller med befintliga nyckelbiotoper eller har en för området viktigt trädslagsblandning / markfuktighet.
- Konnektivitet, är det geografiska läget av betydelse för den gröna infrastrukturen.

Kommenterad [PR41]: Lägg till skogstyp. Se tidigare kommentar.

Datainsamling av kartmaterial för enskilda bestånd medför olika problem. Som nämnts ovan har det i tidigare uppföljningar funnits problem med deltagande. Det problemet kan tänkas vara större ju mer precist underlag som efterfrågas. Därutöver finns det problem av mer teknisk karaktär som till exempel i vilket format informationen kan tillhandahållas, hur den kan lagras och datakvalitet.

2.4 Varaktighet

En frivillig avsättning innebär till skillnad från formellt skyddad skogsmark att markägaren själv har beslutat om avsättningen utan att få ersättning från staten. Det innebär att markägaren också har beslutsmandatet att upphöra med eller flytta den frivillig avsättningen. Är markägaren certifierad finns inom dessa system vissa rutiner för hur ett sådant beslut kan ske och dokumenteras.

Kommenterad [PR42]: Ändra till;
…markägaren själv eller genom krav inom ramen för den frivilliga certifieringen har valt avsättningar utan att få ersättning från staten…

Kommenterad [PR43]: Ändra till;
Är markägaren certifierad finns inom dessa system vissa rutiner för ifall eller hur ett sådant beslut kan ske och dokumenteras.

Exempelvis kan man inom ramen för FSC-certifiering byta ut en frivilligt avsatt nyckelbiotop med ett område med lägre naturvärde.

För att kunna utvärdera de frivilliga avsättningarnas betydelse krävs en bedömning av dessas varaktighet, om dessa bevaras, ersätts eller upphör utan att ersättas. Att de upphör eller ersätts behöver inte bedömas som negativt, de kan till

exempel upphöra genom att bli formellt skyddade och de kan ersättas med andra frivilliga avsättningar med högre naturvårdskvalitet.

Tidigare uppföljningar har hanterat frågan om varaktighet genom att i intervju och i enkät fråga markägaren om dennes ambition om den förväntade varaktigheten. Men det har inte funnits något system för att följa upp den faktiska varaktigheten. Ett mindre försök gjordes 2016 där varaktigheten studerades på det material som hade samlats in tidigare. Hittillsvarande uppföljningar har genomförts som intermittenta punktinsatser vilket medfört att statistisk design och datalagring inte varit anpassad till att använda insamlat data för varaktighetsstudier.

Kommenterad [PR44]: enkätfråga

För flera av de största skogsägarna[55] har Skogsstyrelsen tecknat avtal om årlig leverans av dataunderlag vilket innebär stora möjligheter för varaktighetsstudier för den gruppen. För övriga markägare behöver system utvecklas. För studier av varaktighet finns behov av hög geografisk precision i insamlat data (enskilda bestånd) men det innebär inte att det krävs heltäckande dataunderlag, en stickprovsundersökning bör kunna vara tillräcklig.

En särskild fråga som rör varaktigheten av frivilla avsättningar är hur avsättningarna hanteras i samband med försäljning av skogsfastigheter. Denna fråga har fått ökad aktualitet under etappmålsperioden då Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket involverats i ärenden där områden med relativt stora arealer frivilliga avsättningar sålts och där den nya ägaren inte haft samma ambition som den tidigare ägaren. Det har inneburit att berörda myndigheter har vidtagit åtgärder och omprioriteringar. Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser har till exempel fått hantera några stora fjällnära avsättningar som helt eller delvis planerats för avverkning. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att det väsentligt att utveckla hanteringen av frivilliga avsättningar i samband med försäljningar av fastigheter så att varaktigheten tillvaratas på ett effektivt sätt.

Av tabell 3 nedan framgår att arealen försåld produktiv skogsmark under åren 2011–2018 var totalt 1 563 412 hektar vilket motsvarar 7 procent av den totala arealen produktiv skogsmark. Årligen säljs sålunda i genomsnitt runt 1 procent av den produktiva skogsmarken. Om det antas att samtliga försålda lantbruksfastigheter hade 5 procent frivilligt avsatta områden innebär det att närmare 80 000 hektar överlåtits under perioden 2011–2018 eller i genomsnitt knappt 9 800 hektar per år.

Tabell 3 Antal försålda lantbruksfastigheter med produktiv skogsmark (hektar) mellan åren 2011–2018

Län	Antal	Areal skogsmark	Total areal skogsmark
Stockholms län	1 274	28 252	288 000
Uppsala län	1 488	28 673	489 000
Södermanlands län	967	19 132	339 000
Östergötlands län	1 308	35 071	626 000
Jönköpings län	2 705	71 407	703 000
Kronobergs län	3 242	61 953	607 000
Kalmar län	1 778	50 893	733 000
Gotlands län	936	16 758	126 000

[55] Holmen Skog, Kopparfors skogar, SCA, Statens fastighetsverk, Sveaskog, Svenska Kyrkan

Blekinge län	1 247	19 107	185 000
Skåne län	3 447	40 049	357 000
Hallands län	1 718	34 246	275 000
Västra Götalands län	9 296	141 638	1 198 000
Värmlands län	6 338	114 595	1 334 000
Örebro län	2 079	25 867	573 000
Västmanlands län	634	12 739	304 000
Dalarnas län	4 701	84 542	2 061 000
Gävleborgs län	2 926	60 511	1 451 000
Västernorrlands län	4 722	122 256	1 731 000
Jämtlands län	4 308	205 893	2 823 000
Västerbottens län	5 325	220 010	3 269 000
Norrbottens län	3 453	169 820	4 196 000
Hela landet	63 892	1 563 412	23 668 000

Källa: Lantmäteriet, specialuttag för offentlig verksamhet.

Myndigheterna uppfattar att de större bolagen ofta har en bra dialog med länsstyrelserna om frivilliga avsättningar och myndigheternas planer för områdesskydd så att staten kan rikta resurser mot sådant som inte är frivilligt avsatt, vilket är viktigt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv.[56] Denna ansats följer även av den nationella strategin för formellt skydd av skog.[57] I de fall det råder oklarhet om varaktigheten i en frivillig avsättning behöver dock myndigheterna beakta skyddsbehov för värdefulla skogar som ska prioriteras enligt strategin riskerar att förloras.

Riksdagen har beslutat att Sveaskog med start år 2002 ska avyttra tio procent av sitt markinnehav för att stärka enskilt skogsbruk. Försäljningen sker genom det så kallade markförsäljningsprogrammet. Syftet är att stärka det enskilda skogsbruket och totalt handlar det om 436 000 hektar.

2.5 Naturvårdskvalitet

En grund för den officiella statistiken är att den ska utgöra en värderingsfri beskrivning av en viss företeelse. Att i det sammanhanget redovisa de frivilliga avsättningarnas naturvårdskvalitet ställer särskilda krav på mätmetoden.

En första fråga gäller om naturvårdskvaliteten ska beskrivas på en absolut nivå (det enskilda beståndet) eller på en relativ nivå (är det bestånden med de högsta naturvärdena på fastigheten som har avsatts). Att bedöma dem relativt kräver totalinventering av hela fastigheter och att det skulle vara möjligt att ranka naturvärden. Det bedöms inte vara resursmässigt rimligt eller lämpligt utifrån grundansatsen om värderingsfri statistik. An bedömning av de frivilliga avsättningarnas naturvårdskvalitet handlar alltså om beskrivningar på absolut nivå.

Begreppet naturvårdskvalitet har i tidigare uppföljningar och i nuvarande definition av frivilliga avsättningar innefattat natur-, kulturmiljö- och socialt värde.

Kommenterad [PR45]: Här bör det läggas till om möjligheten att inom ramen för certifieringssystemen, i vilket fall FSC, kunna få information om kvalitet på absolut och relativ nivå.

Dvs förutsatt att staten vill använda sig av denna information eller har ideologiska invändningar. Se tidigare kommentar.

[56] Detta har bland annat lyfts fram av Riksrevisionen. (RiR 2018:17. S.37).
[57] Naturvårdsverket. 2017. Nationell strategi för formella skydd av skog. Reviderad version. Rapport 6762.

I de hittillsvarande uppföljningarna har naturvårdskvaliteten bedömts via fältinventering av Skogsstyrelsens personal. Varje uppföljningstillfälle har utarbetat sin egen fältinstruktion men en grund för klassningen av naturvårdskvalitet har varit nyckelbiotopsmetodiken. Dessutom har det med viss variation mellan uppföljningarna samlats in beskrivande data om markegenskaper, trädslagsfördelning, ålder med mera. Utöver naturvärdena har även bedömningar gjort av eventuellt kulturmiljövärde eller socialt värde.

Att få tillgång till mer heltäckande digital kartinformation eller åtminstone ett stort stickprov innebär möjligheter att beskriva naturvårdskvaliteten med andra datakällor och inte via en särskild fältinventering, vilket testades för de större skogsägare som levererar heltäckande kartmaterial.[58] Data från frivilliga avsättningar analyserades med hjälp av Riksskogstaxeringens inventeringsresultat och på så sätt kunde till exempel naturtypsklassning och skogstyp beskrivas. Motsvarande analyser skulle kunna göras mot kartskikt över registrerade naturvärden (nyckelbiotoper, värdetrakter med mera) eller mot nationella marktäckedata (skogstyp).

Fältinventeringar ger möjlighet till den mest detaljerade informationen men de innebär också höga kostnader för datainsamling. För att få tillräckligt bra kvalitet i bedömningar mellan inventerare och över tid krävs tydliga definitioner, metodbeskrivningar, utbildningar och kalibreringar. En fördel är att använda sig av befintliga metoder till exempel för bedömning av nyckelbiotoper eller naturtyper. Dessa beprövade metoder och används de i andra sammanhang vilket förbättrar användningen av statistiken då den kan jämföras med andra undersökningar.

Att istället använda andra datakällor för att beskriva naturvärden är sannolikt mer kostnadseffektivt men möter då andra problem av mer teknisk karaktär. Att jämföra ett stickprov med ett annat, till exempel Riksskogstaxeringen, innebär risk för alltför liten matchning och dålig statistisk kvalitet. Istället krävs heltäckande data om frivilliga avsättningar, som finns för de största skogsägarna, eller heltäckande data för den andra datakällan, till exempel nationella marktäckedata eller skogliga grunddata. Även registrerade naturvärden i stor omfattning till exempel värdekärnor underlättar detta arbetssätt. Det innebär också begränsningar i vilka variabler som kan användas för att beskriva naturvårdskvaliteten och dessa är tillräckliga.

Kommenterad [PR46]: Som sagt finns möjlighet att få denna information även av mindre FSC-certifierade markägare.

2.6 Transparens med mer öppen data och satellitdata

Idag finns grundläggande data över skogsmark och stor tillgång till äldre och aktuella satellitdata. Data registreras kontinuerligt och skapar tidsserier som tillsammans med AI-metoder ger goda tekniska och kostnadseffektiva förutsättningar att följa framför allt varaktighet men också naturvårdskvalitet och konnektivitet. Detta ger möjlighet att skapa bättre underlag för kunskapsstöd och beslutsfattande både hos myndigheter men även hos den enskilda markägaren.

[58] Skogsstyrelsen. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017.

Ett system där de frivilliga avsättningarna klassificeras utifrån naturvårdskvalitet och konnektivitet kan ge markägaren en insikt i den frivilliga avsättningens betydelse och fungera som vägledning i det fall en markägare vill förändra sina frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR47]: Bra! Lyft gärna fram detta mer. Många mindre markägare är nog inte så negativa som många av de sk ”förespråkare” uttrycker det.

Med anledning av de ökade kraven och förväntningarna på internationell rapportering av andra effektiva arealbaserade skyddsåtgärder (OECM) som ska kunna beaktas i målstrukturer behöver förutsättningar och former för rapportering av frivilliga avsättningar utvecklas. För att möjliggöra att de internationella organ som ansvarar för statistik om skydd och OECM såsom EEA, FAO, CBD med flera ska kunna få relevanta underlag behöver rapportering inkludera objektrelaterad information om frivilliga avsättningar. Det innebär även att berörda aktörer behöver samtycka till att sådan information rapporteras.

Inom EU och nationellt finns starka politisk vilja att information ska finnas som Öppen data. Den samhällsekonomiska nyttan av tillgängliggörande av offentliga data är betydande (se avsnitt 1.5) likaså ökar transparensen och den demokratiska kontrollen genom ökad insyn.

Kommenterad [PR48]: stark

Sammantaget är det en tydlig trend med en alltmer avancerad teknik som möjliggör för mer effektiva uppföljningar tillsammans med politiska krav på mer transparens och öppenhet.

3 Olika utvecklingsmöjligheter

3.1 Befintligt uppföljningssystem av areal frivilliga avsättningar

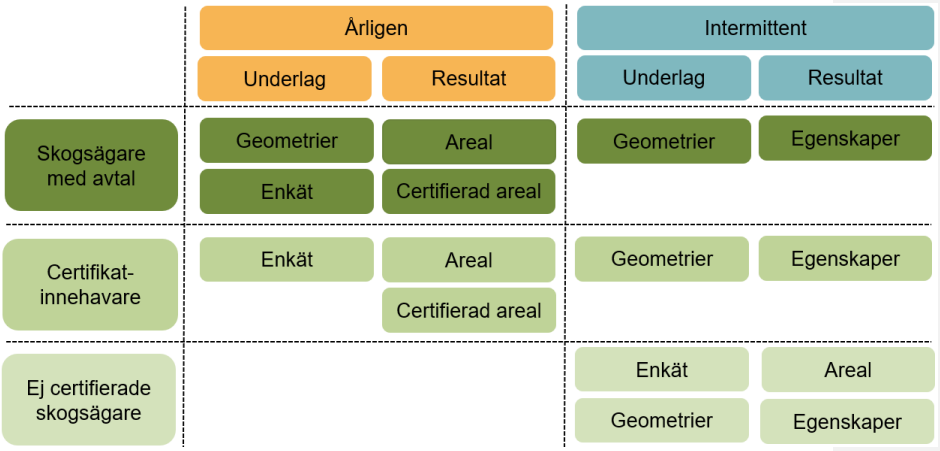
Skogsstyrelsen införde 2019 en ny statistikprodukt som redovisar arealen frivilliga avsättningar per län och ägarklass. Produkten ska uppdateras årligen. Metoden för datainsamling testades i samband med ett regeringsuppdrag 2016[59] och infördes sedan i samband med ett annat regeringsuppdrag 2019.[60] Denna metod och statistikprodukt skulle kunna utgöra grund för och utvecklas och kompletteras för att även omfatta de efterfrågade aspekterna om geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.

Metoden består av tre olika datainsamlingar för olika kategorier av markägare. I den första kategorin återfinns markägare som Skogsstyrelsen tecknat avtal eller överenskommelser med för årligt tillhandahållande av heltäckande digitalt kartmaterial över de frivilliga avsättningarna. I dagsläget[61] avser detta Holmen Skog, Kopparfors skogar, SCA, Statens Fastighetsverk, Sveaskog samt Svenska Kyrkan. Tillsammans svarar dessa för 37 procent av arealen frivilliga avsättningar.

I nästa kategori återfinns certifierade skogsägare (bortsett de som levererar digital kartinformation). Dessa fångas via en enkät till de organisationer som innehar grupp- eller direktcertifikat hos FSC eller PEFC och står för ytterligare 47 procent av de frivilliga avsättningarna. Den sista kategorin utgörs av icke-certifierade skogsägare. För dessa krävs också datainsamling via enkät men eftersom det inte finns en tillgänglig urvalsram kräver det en enkät till samtliga skogsägare som får svara både på om de är certifierade och hur stor areal frivilliga avsättningar de har. Det gör arbetet mer omfattande och kan inte genomföras årligen, de senaste undersökningarna är från 2010 respektive 2017/18.

Kommenterad [PR49]: Som nämnts ovan ska det även gällande FSC-certifierade mindre markägare gå att få tillgång till information och karta på frivilliga avsättningar. Hur det är med PEFC vet jag inte…

[59] Skogsstyrelsen. 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017.
[60] Hultgren B (red) 2019. Statistik om formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark. Skogsstyrelsen Rapport 2019/18
[61] Eriksson A. 2020. Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2019. Statistiskt meddelande JO1404 SM2001. Skogsstyrelsen



Figur 1 Schematisk bild över datainsamling för uppföljning av frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR50]: Tydliggör att detta är befintligt system?

3.2 Utveckling av befintlig metod

För den kategori som årligen levererar digitalt heltäckande kartmaterial till Skogsstyrelsen finns också stora möjligheter att hantera de utvecklade behoven att redovisa geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Geografiskt läge redovisas redan idag per län och andra regionala indelningar. Varaktigheten kan studeras både genom att jämföra de årliga versionerna av dataunderlaget och jämförelser med andra datakällor till exempel formellt skydd, fastighetsregistret och mot utförda avverkningar. Här behövs snarast ett beslutat arbetssätt om när och hur varaktigheten ska redovisas. Även naturvårdskvaliteten kan med detta material beskrivas antingen genom GIS-analyser mot andra datakällor eller via fältinventering eller en kombination. En ytterligare möjlighet skulle vara att utveckla avtalen med de levererande organisationerna till att utöver kartmaterial även tillhandahålla attributdata från beståndsregistren.

Kommenterad [PR51]: Grundläggande information om naturvårdskvalitet bör kunna fås av FSC-certifierade markägare. Se tidigare kommentarer.

För certifikatinnehavare som idag lämnar arealuppgifter via en årlig enkät finns flera utvecklingsbehov. Den aktivitet som skulle ge störst effekt vore om fler i denna kategori kunde flytta till kategorin skogsägare med avtal. Det vill säga att de tecknade avtal med Skogsstyrelsen om årlig leverans av heltäckande digitalt kartmaterial. Det skulle stärka kvaliteten i arealstatistiken och öka möjligheterna att studera geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.

Kommenterad [PR52]: Se tidigare kommentar. Notera att certifikatsinnehavare gällande många markägare inte är markägaren utan ett gruppcertifieringsparaply som markägaren är ansluten. Sedan kan detta ordnas på ett eller annat sätt ordnas genom paraplyet.

För ej certifierade markägare inhämtas information intermittent via enkät. Som framgick av problembeskrivningen i kapitel 2 är det största problemet den låga svarsfrekvensen, kostnaden för fältinventering, avsaknaden av digitalt kartmaterial och en tillgänglig urvalsram vilket skulle sänka kostnaderna då det inte längre krävs en enkät till ett stickprov av samtliga skogsägare som får svara både på om de är certifierade och hur stor areal frivilliga avsättningar de har.

Ett alternativ är att den årliga enkäten till certifikatinnehavare och den intermittenta enkäten till ett stickprov av samtliga skogsägare ersätts med en årlig enkät (se även 3.4.3 Uppgiftslämnarskyldighet). En sådan enkät kan eventuellt samordnas med Skogsstyrelsens statistikprodukt Åtgärder i skogsbruket. För att

Kommenterad [PR53]: Här borde man lyfta behovet av ett arbete att påverka normen bland dessa skogsägare. Genom informationsinsatser bör man arbeta mot en norm där det är en självklarhet inom sektorsansvaret att kunna redogöra sina frivilliga avsättningar.

på ett bättre sätt kunna studera varaktigheten kan även den statistiska designen utvecklas till att stödja detta. En metod med Sampling with Partial Replacement (SPR) har tidigare föreslagits men inte införts[62].

Kommenterad [PR54]: Mycket tekniskt. Kan det förklaras kortfattat?

3.3 Metoder baserade på fjärranalys och öppna data

Kommenterad [PR55]: Här är det otydligt hur detta avsnitt kopplar till föregående avsnitt. Det bör väl tydligt framgå att fjärranalys förutsätter att man fångar upp information om geografiskt läge och avgränsning från markägare.

Metoder baserade på fjärranalys och öppna data har den fördelen att de kan genomföras kostnadseffektivt och på ett sätt som blir likartat över hela landet.

För att bedöma naturvårdnyttan av en enskild frivillig avsättning behöver, som det beskrivs ovan, kvalité, läge i landskapet och varaktighet bedömas. Med stöd av redan befintliga data är det möjligt att utveckla automatiserade metoder som klassificerar en frivillig avsättning. Kvalitetsbrister i indata (till exempel precisionen för geografiskt läge) innebär att en viss andel klassas felaktigt, något som kan beräknas genom en jämförelse med fältinventering.

Metoder baserade på fjärranalys kan även användas för att planera, styra och effektivisera fältbaserade metoder.

Olika arbeten pågår för att nyttja nya tekniker, till exempel påbörjas under året en förstudie hos Skogsstyrelsen som ska beskriva vilka digitala underlag kan tas fram som stöd för naturvärdesbedömningar och identifiera potentiellt höga naturvärden i skogen (Digitala naturvärden – förstudie om ett digitalt kunskapsunderlag). I förstudien ingår samverkan med andra aktörer för att hitta en form för metodutveckling.

I nedanstående tabell listas de variabler som samlats in i de två senaste uppföljningarna av de frivilliga avsättningarnas naturvårdskvalitet samt hur dessa är insamlade och en bedömning om de är möjliga att inhämta via andra datakällor. Sammanställningen visar att nästan alla variabler kan inhämtas via andra datakällor och kräver inte separat fältinventering. Det som inte kan fångas med andra metoder är till exempel bedömning av nyckelbiotop (som inte registrerad), naturvärdesbedömning enligt Sveaskogs metod och behov av naturvårdande skötsel. Att använda andra datakällor är, som tidigare nämnts, beroende på tillgången till kartdata för de frivilliga avsättningarna. Ju större tillgång desto större möjlighet, speciellt i de fall de ska analyseras mot stickprovsinventeringar som Riksskogstaxeringen. Utöver denna tabell kan det läggas till andra variabler som är relevanta men som inte funnits med i tidigare undersökningar till exempel skoglig kontinuitet där det finns tillgång till andra datakällor.

Kommenterad [PR56]: Lägg till okända artförekomster.

Vidare bör man nog problematisera lite mer kring den information som inte är tillgänglig!

Tabell 3 Förteckning över variabler för naturvårdskvalitet i tidigare uppföljningar av frivilliga avsättningar insamlade via fältinventering och en bedömning av möjliga andra datakällor för motsvarande information.

Naturvårdsvariabler i tidigare undersökningar (2009, 2017/18) [63, 64]	Fältinventering (2009, 2017/18)	GIS-analys med andra datakällor

[62] Skogsstyrelsen 2009. Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar. Meddelande 3/2009
[63] Skogsstyrelsen 2009. Frivilliga avsättningar. Fältmanual till uppföljning av frivilliga avsättningar. Version 2009-09-15
[64] Skogsstyrelsen 2017. Frivilliga avsättningar. Instruktion till uppföljning av frivilliga avsättningar. Version 1.0 2017-05-17

Definitionsuppfyllnad	Formellt skydd		Ja
	Produktiv skogsmark	Bedömning	Nationella marktäckedata, Riksskogstaxeringen eller Skogliga grunddata
Kvalitetsklassificering	Naturvärdesklass	Bedömning av nyckelbiotop, objekt med naturvärde, utvecklingsmark, skyddszon eller annat.	Registrerade naturvärden i befintliga inventeringar t.ex. nyckelbiotoper, objekt med naturvärden. Eventuellt skyddszoner mot andra ägoslag.
	Habitattyp	Enbart 2017/18 Bedömning enligt Riksskogstaxeringens metod	Riksskogstaxeringen, Naturtypskartan
Naturvårdsvariabler	Arter	Signal- eller rödlistade arter, ej systematisk inventering	Förekomst i Artportalen.
	Trädslagsblandning	Provytemätning	Riksskogstaxeringen alternativt skogstyp via Nationella marktäckedata Skogliga grunddata (TGL), SLU Skogskarta (TGL)
	Maxålder	Provytemätning, borrning	Riksskogstaxeringen
	Naturvärdesträd	Provytor, bedömning av antal	Nej Finns i stadsmiljö[65]
	Torrträd och högstubbar	Provytor, bedömning av antal	Riksskogstaxeringen
	Lågor	Provytor, bedömning av antal	Riksskogstaxeringen
	Beståndsstruktur	Endast 2009.	Riksskogstaxeringen

[65] Skogsstyrelsen och SLU. Stadsträd.se. http://skogsdatalabbet.se/anvandarexempel_stadstrad/ (Hämtad 2020-06-05).

	Naturvärdesbedömning	Provytor, Sveaskogs metod	Nej
Skogs- och ståndortsvariabler	Virkesförråd	Bedömning (relaskop/höjdmätare)	Skogliga grunddata
	Ståndortsindex	Bedömning	Riksskogstaxeringen
	Ålder	Bedömning (ev borrkärna)	Riksskogstaxeringen
	Fuktighet	Bedömning	Riksskogstaxeringen, Markfuktighetskartan, NMD markfuktighetsindex
Landskapsperspektiv	Värdetrakt eller vitryggsavtal	Endast 2009. Manuell kartbedömning	Ja, automatiserat mot befintliga registrerade naturvårdsavtal och värdetrakter
	Avstånd till befintliga naturvärden	Endast 2009. Mätning i karta	
	Prioriterad skogstyp	Endast 2009. Bedömning jämfört med nationell strategi för formellt skydd av skog	Nej. Går att utvärdera med fjärranalysbaserade data, men finns ej genomfört
Naturvårdande skötsel	Behov av skötsel	Bedömning	Nej
	Typ av skötsel	Bedömning	Nej
	Utförd skötsel	Bedömning	Nej, ev. gallringsuttag via skillnadsanalys
Övrigt	Kulturmiljövärden	Bedömning av typ av kulturmiljö	Förekomst av registrerade kulturmiljöer FMIS, SoH
	Sociala värden	Bedömning av typ av socialt värde. Skillnader mellan 2009 och 2017/18	Nej, ev. stigar och leder och närhet till bebyggelse, avstånd till tätort.

3.4 Statistiksekretess och lagstadgat uppgiftsskyldighet

3.4.1 Sveriges officiella statistik och frivilliga avsättningar

Skogsstyrelsen är en av 28 statistikansvariga myndigheter som ansvarar för officiell statistik inom olika områden. Skogsstyrelsen ansvarar för statistikområdena miljö- och sociala frågor i skogsbruket, sysselsättning och produktion i skogsbruket. Under hösten 2019 tillkom en ny årlig statistikprodukt – Frivilliga avsättningar och certifierad areal. Statistiken ska beskriva hur stora

arealer skogsägare frivilligt har avsatt för naturvårdsändamål samt hur stor areal som omfattas av de två certifieringssystemen PEFC respektive FSC. Den nya statistikprodukten är i sin tur en del i en ny statistikprodukt som tillkom våren 2019 om Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark med SCB som statistikansvarig myndighet.

Den officiella statistiken är reglerad på flera olika sätt via lag, förordning, föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer och handböcker till exempel när det gäller kvalitet, offentliggörande, sekretess och uppgiftslämnarskyldighet.

3.4.2 Statistiksekretess

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:4009), OSL, finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar, som omfattas av sekretess. Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift oavsett om det är muntligen eller på annat sätt. Förbudet att röja uppgifter som avses i 24 kap 8 § OSL gäller alla anställda på myndigheten och innebär att uppgift inte får utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad.

Vissa uppgifter som Skogsstyrelsens anställda tar befattning med i sitt arbete är sekretesskyddade enligt 24 kap 8 §OSL. Bestämmelserna säger bland annat att sekretess gäller för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik. Vidare anges i 8 § tredje stycket att uppgift för bland annat forsknings- eller statistikändamål får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Bestämmelserna gäller även för den som utan att vara anställd deltar i myndighetens arbete. Vad som ingår i ”personliga eller ekonomiska förhållanden” och ”skada och men” prövas från fall till fall av myndigheten och ytterst av domstol. SCB har gjort en bred tolkning av dessa begrepp i sin sekretesspolicy.[66] Uppgifterna skyddas av mycket stark sekretess. Datainsamling för statistikproduktion innebär via statistiksekretesskyddet ingen inskränkning i äganderätten såsom det har tolkats i uppdraget.

Regler om meddelarfrihet finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Meddelarfrihet innebär en möjlighet att straffritt lämna ut vanligtvis sekretessbelagda uppgifter till massmedia för offentliggörande.

Meddelarfriheten inskränks genom särskilda bestämmelser i OSL. I slutet av respektive kapitel i OSL anges vilken tystnadsplikt som i just det kapitlet inskränker meddelarfriheten. Detta innebär olika stort utrymme för meddelarfrihet för Skogsstyrelsens anställda. I 24 kap. 9 § OSL framgår att meddelarfriheten är inskränkt när det gäller statistiksekretessen.

Den som med avsikt avslöjar en sekretessbelagd uppgift som han eller hon är skyldig att hålla sekretessbelagd kan dömas för brott mot tystnadsplikt. Regler om

[66] SCB. Sekretesspolicy 2019-09-11. https://www.scb.se/contentassets/99b579ae03d245c1a5700c12947746cf/sekretesspolicy.pdf (Hämtad 2020-05-25)

påföljd för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet röjer uppgifter i strid med offentlighets- och sekretesslagen finns i 20 kap 3 § brottsbalken. Där framgår att om någon röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

3.4.3 Uppgiftslämnarskyldighet

I lag (2001:99) om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell statistik och i 7 § regleras uppgiftsskyldighet på följande sätt:

7 § Följande är skyldiga att till de statistikansvariga myndigheterna lämna uppgifter för den officiella statistiken och uppgifter för framställning av europeisk statistik som en myndighet enligt en EU-förordning ska ge in till Europeiska kommissionen:

1. näringsidkare,
2. ägare till en fastighet där någon annan driver jordbruk, skogsbruk, eller trädgårdsodling eller håller djur,
3. stiftelser och ideella föreningar, samt
4. kommuner, regioner och kommunalförbund.

Skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken gäller inte uppgifter som avser förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten enligt första stycket.

Regeringen får vidare bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken. Lag (2019:908).

I sista stycket i 7 § finns ett bemyndigande vilket regleras vidare i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken där det i 15 § framkommer följande:

15 § En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7 och 8 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 5–5 d §§ denna förordning. Förordning (2013:946).

Regleringen innebär en skyldighet för bland annat näringsidkare att lämna uppgifter för den officiella statistiken och att Skogsstyrelsen som statistikansvarig myndighet har ett bemyndigande om att kunna ta fram verkställighetsföreskrifter som inte anger något nytt utan endast hur tillämpning ska ske, till exempel att man ska använda en särskild blankett eller att vi vill ha in uppgifterna skriftligen eller via digitalt verktyg osv. Det är sålunda enbart möjligt att meddela föreskrifter som fyller ut det som reda står i lag och förordning, inte komma med nya krav.

I förordningen 5 § anges uppgiftsskyldighet om följande:

Näringsidkare

5 § Näringsidkare ska för den officiella statistiken lämna uppgifter om
1. namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. produktion av varor och tillhandahållande av tjänster,
3. förbrukning av varor och anlitande av tjänster,
4. antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser,
5. lagerhållning,
6. investeringar,
7. beställningar, köp, försäljningar och leveranser av varor och tjänster,
8. priser för varor och tjänster,
9. intäkter och kostnader,
10. import och export,
11. energiåtgång,
12. tillgångar och skulder,
13. sparande samt kapital-, kredit- och valutaförhållanden,
14. omfattning av upplåtelse av nyttjanderätt, och
15. miljöskyddskostnader.
Förordning (2013:946).

5 a § Näringsidkare som driver jordbruk, skogsbruk, eller trädgårdsodling eller som håller djur ska, utöver de uppgifter som avses i 5 §, för den officiella statistiken lämna uppgifter om

1. registerbeteckning, areal, markanvändning samt ägar- och arrendeförhållanden i fråga om den fastighet eller del av fastighet där verksamheten bedrivs,
2. sysselsättning och tillträdesår för de personer som ingår i verksamheten, och
3. djurhållning.

Ägare till fastighet där någon annan bedriver sådan verksamhet som avses i första stycket ska lämna uppgift om namn och adress för den som bedriver verksamheten samt uppgift om den areal som används i verksamheten.
Förordning (2013:946).

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gör bedömningen att uppgiftsskyldigheten även omfattar frivilliga avsättningar. Skogsägare är näringsidkare och omfattas därför av 5 och 5a §§ och i 5 a § anges att skogsägare ska lämna uppgifter om markanvändning vilket torde inbegripa uppgifter om hur skogsmarken används, dvs. om målet med ägandet är produktionsinriktat skogsbruk eller om målet är naturvård i form av frivilliga avsättningar.

Skogsstyrelsen har hittills inte utnyttjat möjligheten att föreskriva om uppgiftslämnande för någon av sina 14 statistikprodukter inom den officiella statistiken. Bedömningen har varit att den extra administrationen inte varit nödvändig för insamlandet och att kvaliteten inte blivit sämre när uppgiftslämnandet är frivillighet.

Erfarenheterna från andra myndigheter till exempel SCB och Statens Jordbruksverk, indikerar tydligt förbättrade svarsfrekvenser när krav på uppgiftslämnande finns i föreskrifter och respondenterna blir medvetna om detta.

Kommenterad [PR57]: Det är anmärkningsvärt när det finns stöd för detta enligt lag och dessutom utifrån digitala möjligheter!
Här finns tydlig anledning till omprövning av denna bedömning!

Hos SCB har till exempel statistikprodukten *Industrins vattenförsörjning* förbättras i kvalitet då de inför 2015-års undersökning infördes uppgiftslämnarplikt. Svarsbortfallet gick från 44 procent (år 2010) till drygt 10 procent (år 2015).[67]

En tillämpning av uppgiftslämnarskyldigheten behöver eventuellt inte tillämpas på alla markägare. En indelning är mellan enskilda och övriga skogsägare, en annan kan vara baserad på fastighetens storlek.

De enskilda skogsägarna är cirka 320 000 personer som äger cirka 225 000 brukningsenheter. Om samtliga ska lämna uppgifter om frivilliga avsättningar innebär det en administrativ börda för både skogsägaren och insamlande aktör. En möjlighet är att arbeta med stickprovsundersökning där mindre än 1 procent skulle beröras eventuellt i kombination med att undersökningen inte görs årligen utan med glesare intervall. I tidigare undersökningar har det ibland också använts en lägsta areal på fastigheten för att ingå i undersökningen, till exempel bara större än 10 hektar.

Kommenterad [PR58]: Denna börda bör dock bedömas. Genom digitala system bör denna kunna minimeras! Det skulle sannolikt minska den administrativa bördan hos myndigheter och ev öka den något hos vissa skogsägare. Men ett transparent och effektivt system skulle då uppstå! Vidare skulle detta stärka Sveriges trovärdighet med arbete för bevarande av biologisk mångfald.

Stickprovsundersökningar genom enkäter är sannolikt mycket kostsammare över tid.

För övriga skogsägare skulle också en avgränsning kunna göras utifrån areal där organisationer över en viss storlek har en årlig uppgiftslämnarskyldighet medan organisationer under den storleken hanteras med hjälp av stickprov där endast utlottade organisationer har en uppgiftslämnarskyldighet. Utöver de sex organisationer Skogsstyrelsen redan tecknat avtal om dataleverans med finns drygt 100 organisationer som äger mer än 5 000 hektar skogsmark, varav 10 äger mer än 50 000 hektar skogsmark. En bedömning är att dessa organisationer står för ca 250 000 hektar respektive 180 000 hektar frivilliga avsättningar som via avtal eller krav på uppgiftslämnande skulle kunna tillhandahållas Skogsstyrelsen och därmed förbättra statistikens kvalitet.

3.5 Ekonomiska incitament

En del i problembilden som beskrivs i kapitel 2 är avsaknaden av incitamentsstruktur för markägarna att redovisa sina frivilliga avsättningar. Ett införande av ekonomiska styrmedel skulle kunna öka markägarens villighet att redovisa sina frivilliga avsättningar till berörda myndigheter. Ett direktstöd eller skattelättnad kräver någon typ av ansökan och inlämnande av uppgifter till Skogsstyrelsen, Skatteverket eller annan berörd myndighet. Uppgifter som sedan kan användas för den officiella statistiken. Är stödbeloppet eller skattelättnaden tillräckligt stor och den administrativa bördan liten kan man förväntas sig en stor villighet att lämna underlag.

En annan variant av ekonomiska styrmedel är att låta den markägare som redovisat sina frivilliga avsättningar till berörd myndighet också bli prioriterad i fråga om befintliga stöd till exempel Nokås, ädellövstöd eller inom Landsbygdsprogrammet. Att även låta det vara en prioritet för Naturvårdsavtal

Kommenterad [PR59]: Bra att koppla till dylika incitament för aktiva skötsel och restaureringsinsatser.

[67] SCB. Industrins vattenförsörjning 2015. https://www.scb.se/contentassets/6212195289bb44b28ea5f3fd46242d74/mi0903_bs_2015.pdf (Hämtad 2020-06-01).

kan ge motsatt effekt eftersom dessa räknas som formellt skyddad skogsmark och inte frivilliga avsättningar i den officiella statistiken.

Den svenska skogspolitiken innehåller inga produktionsstöd och generellt väldigt få övriga ekonomiska stöd till skogsbruket. Ett införande av ekonomiska styrmedel för att redovisa (och även öka) markägarnas frivilliga avsättningar kan uppfattas som ett brott mot principerna om frihet under ansvar och sektorsansvar. Det går också ifrågasätta hur frivilliga de frivilliga avsättningarna är om staten ersätter dem ekonomiskt. Skogsstyrelsens nuvarande definition innebär att markägaren själv ska ha fattat beslut om att avsätta ett område för naturvårdsändamål utan att staten fattat beslut om inskränkningar i skogsbruket för samma område.

Frågan om ett ekonomiskt stöd för redovisning frivilliga avsättningar bör betraktas i ett bredare skogs- och miljöpolitiskt sammanhang där det finns andra syften än redovisningsskäl bakom ett sådant införande. En sådan utredning ligger utanför ramen för detta uppdrag men i den nu pågående skogsutredningen[68] utreds olika förslag på nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer.

3.6 Datavärdskap

Tillgång till heltäckande digitalt kartmaterial har tidigare nämnts som en åtgärd som bedöms ge stor effekt i en förbättrad och utvecklad uppföljning av frivilliga avsättningar. I det sammanhanget finns frågan om datavärdskap, vem eller vilka skulle kunna husera en sådan datamängd. I dagsläget finns flera aktörer som hanterar delar av denna data.

Fem av de sex organisationer som levererar kartmaterial till Skogsstyrelsen gör det genom en gemensam konsult, Triona AB, som också sköter drift och publicering av materialet på Skogsindustriernas hemsida[69]. Flera av aktörerna publicerar också liknande information på sina egna hemsidor. Den sjätte levererar data direkt till Skogsstyrelsen. För produktion av den officiella statistiken anlitar Skogsstyrelsen Metria AB för bearbetning och sammanställning. Bearbetningen består i att göra GIS-analyser mot formellt skyddad skog och nationella marktäckedata. Anledningen är att Metria via avtal med Naturvårdsverket har samlad information om den formellt skyddade skogen och som används till SCB:s och Naturvårdsverkets gemensamma statistikprodukt Skyddad skog.

Även skogsägarrörelsen hanterar data över frivilliga avsättningar via det gemensamma bolaget Svenska Skogsägarplaner AB som håller en databas över de digitala skogsbruksplaner som upprättas hos Södra, Mellanskog och Norra skog. Vid tidigare förfrågningar att dela med sig av det datamaterialet till Skogsstyrelsen har det funnits oklarheter i om detta är möjligt utan varje markägares godkännande. Vid några tillfällen har dock aggregerad statistik kunnat redovisas. Dessa utgör en väsentlig del av de frivilliga avsättningarna och det

Kommenterad [PR60]: Detta bör nog problematiseras. Det är en sak att få ersättning för aktiva skötsel/restaureringsinsatser eller möjligen kompenserande skatteavdrag av försålt virke från icke skydda areal vid en viss nivå på frivilligt skydd. Detta bör inte likställas med direkt ekonomisk ersättning för mark eller förlust av produktion på frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR61]: Som tidigare kommenterats måste detta skrivas om för att täcka in markägarens frivilliga beslut att ansluta sig till certifiering och därigenom dess krav.

Vidare bör man nog precisera ”inskränkning i skogsbruket” utifrån förlust av markrättighet eller begränsning avseende virkesproduktion och -uttag.

Kommenterad [PR62]: Angående datavärdskap upplevs att man blandar äpplen och päron här. Ytterst handlar det om myndigheternas datainsamling och värdskap! Sen kanske det utvecklas mer gemensamma dataprotokoll som underlättar inrapportering från andra aktörer.

[68] Regeringen. Kommittédirektiv. Stärk äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Dir. 2019:46. http://media.skogsutredningen.se/2019/12/dir-2019_46.pdf (Hämtad 2020-06-10).
[69] Skogsindustrierna. Karta över frivilligt avsatt och skyddad skog. https://www.skogsindustrierna.se/hallbarhet/vardekedjan/hallbart-skogsbruk/frivilligt-avsatt-skog/karta/ (Hämtad 2020-06-05).

skulle vara värdefullt om eventuella problem med utelämnande för statistikproduktion gick att lösa.

För enskilda markägare har Skogsstyrelsen en Mina sidor-tjänst där det finns möjlighet för markägaren att ta del av information om sin fastighet, planera åtgärder, skicka in ärenden med mera. Markägaren kan ge fullmakt till tjänsten åt sitt skogliga ombud eller till Skogsstyrelsen inför en rådgivning. Tjänsten är under stor ombyggnad och eventuellt skulle den på några års sikt kunna utvecklas så att markägaren kan registrera och skicka in sina frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen har tidigare uttryckt en avsikt att utveckla e-tjänsten så att markägaren kan dokumentera och distribuera information om frivilliga avsättningar till berörda.[70]

Kommenterad [PR63]: Detta känns allt för passivt. Denna möjlighet bör lyftas fram betydligt mer och innehålla en mer positiv och ambitiös hållning från Skogsstyrelsen!
Varför måste detta behöva ta ett par år? Det är lite svårt att förstå utifrån dagens digitala möjligheter!

3.7 Skogsägares egenredovisning

Det går också tänka sig att skogsägare själva redovisar sina frivilliga avsättningars geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet, på objektsnivå eller som aggregerad statistik.

Kommenterad [PR64]: Detta bör ske på objektsnivå för att kunna medge myndigheternas kvalitetssäkring.

Flera större skogsägare till exempel Sveaskog och SCA har karttjänster på sina hemsidor där deras frivilliga avsättningar redovisas tillsammans med viss information om naturvårdskvalitet. Det finns också en gemensam karttjänst hos Skogsindustrierna för flera av de största skogsägarna. Dessa uppgifter är dock inte nedladdningsbara.

Många företag och organisationer redovisar årliga rapporter över miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder, gröna bokslut eller liknande. Motsvarande årliga rapporter för de frivilliga avsättningar görs normalt inte. Viss generell information kan förekomma i årsredovisningar eller hållbarhetsredovisningar. För certifierade skogsägare finns också revisionsrapporter tillgängliga.

Certifieringssystemen FSC och PEFC innehåller också krav på transparens där den certifierade markägare på förfrågan ska visa dokumentation, till exempel över de frivilliga avsättningarna. Detta regelverk syftar till öppenhet i specifika situationer och inte till att myndigheter systematiskt ska inhämta uppgifter för sin statistikproduktion.

Sammanfattningsvis finns viss egenredovisning av skogsägarna angående sina frivilliga avsättningar men den är inte tillräckligt omfattande för att kunna ersätta myndigheternas statistikproduktion.

[70] Skogsstyrelsen 2015. Informationsbehov för god miljöhänsyn. Meddelande 5/2015

4 Slutsatser och förslag

4.1 Slutsatser

Som framgår av bakgrundskapitlet har de politiska ambitionerna och initiativen avseende naturvård och biologisk mångfald i skogen varit en pågående process från slutet av 1980-talet till idag. En process som skett på både nationell, EU och internationell nivå och där de frivilliga avsättningarna från början varit centrala tillsammans med de formella skydden. Höjda politiska ambitioner har inneburit ökade mål och krav på mer frivilligt avsatta arealer men utan incitamentshöjande styrmedel och åtgärder. Istället har skogsbrukets certifieringar varit starkt drivande till att arealen certifierad areal, därmed även frivilliga avsättningar, enligt FSC eller PEFC utvecklades kraftigt. Skogsstyrelsen har under denna period återkommande följt upp de frivilliga avsättningarna areal men varit sämre på att följa upp varaktighet och naturvårdskvalitet. Varaktighet och förändringar av frivilliga avsättningar i tid och rum behöver bättre kunna beskrivas.

Frivilliga avsättningar är knutna till etappmål i miljömålssystemet men därutöver är de viktiga för att nå andra av riksdagens och regeringens målsättning men också en rad processer och mål inom EU och FN. Processer och mål inom EU och FN innebär ökade krav på hållbarhet, bevarande av biologisk mångfald och skydd av skog och därtill behov av och krav på redovisning, dokumentation, inrapportering och transparens kring areal, varaktighet och naturvårdskvalité av frivilliga avsättningar.

Tolkningen av detta uppdrag innebär att ett system ska föreslås där statistik ska tas fram och förslag ska ges på tekniska lösningar för att följa upp frivilliga avsättningar gentemot etappmålet. Däremot är systemet som föreslås inte tillräckligt anpassat efter de krav, behov och mål på redovisning etc. både nationellt till exempel grön infrastruktur och inom EU och FN.

Idag finns alltmer högupplösta data både i tid och rum och avancerad teknik i form av satellit, fjärranalys och laserskanning. Tillsammans möjliggör detta för nya och kostnadseffektiva sätt att följa upp de skogs- och miljöpolitiska målen och därmed de frivilliga avsättningarna men också för skogsägarna att mer kostnadseffektivt bevara och bruka skogsresursen.

Från civilsamhället och politiken nationellt och inom EU och FN finns ökade krav på mer transparens och öppenhet, även avseende de frivilliga avsättningarna. Myndigheters information och data ska finnas som öppna data vilket har skapat stora samhällsekonomiska nyttor.

Idag saknas en tillräcklig transparens kring frivilliga avsättningar och det krävs en utveckling för att möta ökade behov. Transparens finns dock sedan flera år bland sex stora organisationer kring deras frivilliga avsättningar och geografiska läge. Årligen levererar dessa digitalt kartmaterial till Skogsstyrelsen.

Samtidigt finns ökade krav på integritet (GDPR). Bland skogsägarrepresentanter som utredningen varit i kontakt med uttrycks dessutom att det finns ett förtroendeglapp bland vissa medlemmar i skogsägarföreningar gentemot ett

Kommenterad [PR65]: Som det är skrivet är det inte korrekt. Ändra till;
…men utan incitamenthöjande styrmedel och åtgärder från staten.

Vidare bör läggas till;
Skogspolitiken har inte heller bidragit till lämplig jordmån för en norm inom skogsbruket, speciellt bland privata markägare, att det är något positivt att bidra med naturvårdsinsatser för att nå nationella mål.

Kommenterad [PR66]: Ändra till;
Istället har marknaden och certifieringen (FSC och PEFC) av skogsbruket varit starkt drivande till att arealen certifierad skogsmark har utvecklats positivt och därmed även arealen frivilliga avsättningar.

Kommenterad [PR67]: Varit sämre?
Eventuellt omformulera utifrån om man har haft/tagit på sig uppdraget överhuvudtaget och/eller om möjligheterna har funnits?

Kommenterad [PR68]: Transparens är viktig för att kunna åstadkomma funktionell grön infrastruktur och hållbara skogslandskap!

Kommenterad [PR69]: OK bra att detta är tydligt men det kommer i princip innebära att funktionalitet och konnektivitet inte kommer kunna bedömas. Man kommer erhålla trubbig nationell statistik som egentligen inte kan användas för att utvärdera bevarandet av biologisk mångfald!

Kommenterad [PR70]: Från

Kommenterad [PR71]: Föreslaget system tar inte höjd för behoven och tillmötesgår inte WWFs krav

system där enskilda skogsägare ska lämna ut geografiska uppgifter om sina frivilliga avsättningar till myndigheter. En rädsla finns kring sekretessen och att uppgifterna kan lämnas ut och användas i andra sammanhang, trots att statistiksekretessen i stort inte möjliggör för detta, och i slutändan en oro att som enskild skogsägare bli av med sin mark.

Kommenterad [PR72]: Det är anmärkningsvärt att en myndighet till så stor del tar intryck av den oro som vissa sk ”företräder” för privatskogsbruket uttrycker. Det är viktigt att Skogsstyrelsen visar på integritet och inte faller till föga för ideologisk oro snarare än objektivt myndighetsutövande.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gör bedömningen att uppgiftsskyldigheten inom ramen för Sveriges officiella statistik omfattar frivilliga avsättningar samt att uppgifter som berör en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, som samlats in i statistiksyfte, omfattas av statistiksekretessen och därför skyddas av mycket stark sekretess. Ytterst prövas detta av domstol.

Vid sidan av den politiska processen har skogscertifieringarna utvecklats som ett svar på marknadens miljökrav och varit det huvudsakliga incitamentet för skogsbruket att frivilligt avsätta areal för naturvårdsändamål. Hur marknaden och skogscertifieringarna kommer att utvecklas framöver har inte ingått i detta uppdrag. Men med tanke på hur utvecklingen har sett ut historiskt är det dock inte otänkbart att standarderna kommer att utvecklas med höjda ambitioner. Inom FSC kommer till exempel den nya standarden som gäller från 1 juli 2020 innebära stärkta krav vilken bland annat innebär att kravet naturvårdsändamål (fem procent) har kompletterats med krav på att ytterligare fem procent ska avsättas eller skötas med anpassade metoder för att bevara och utveckla naturvärden eller sociala värden.[71]

Kommenterad [PR73]: Det som är anmärkningsvärt är att man inte förhållit sig till befintlig certifiering och krav inom densamma avseende frivilliga avsättningar och transparens.

4.2 Förslag

Första förslaget handlar om att en frivillig digital inrapportering av frivilliga avsättningar ska erbjudas via en lämplig teknisk plattform, till exempel Skogsstyrelsens Mina sidor eller via ett externt konsultföretag.

Därefter delas förslagen in i in i ägarklasserna Enskilda och Övriga ägare (se avsnitt 1.4 för definitioner). Skälen till detta är dels att fortsätta med den indelning som görs i nuvarande statistikprodukten för areal frivilliga avsättningar dels att dessa två ägarklasser skiljer sig åt vad gäller näringsstruktur, storlek, uppgiftslämnarbörda, certifieringssystem men i vissa delar också i synen på transparens.

För Enskilda ägare finns två alternativa förslag då utredningen i nuläget inte tagit ställning till det mest lämpliga förslaget utan önskar invänta remissinstansernas yttrande. Förslag motiveras med en beskrivning av fördelar och nackdelar.

För ägarklassen Övriga ägare finns ett huvudförslag och ett alternativt förslag som i nuläget bedöms vara sämre på att svara upp mot uppdraget.

[71] FSC. Kommer snart: en nivåhöjning för FSC-skogsbruk i Sverige. https://se.fsc.org/sv-se/pressrum/pressmeddelanden#/publication/5e33faa08c2b300004266bfd/599ac02d6aca040d0066f169?&sh=false (Hämtat 2020-05-08).

Förslagen till system bör samordnas med skogsutredningens[72] förslag i allmänhet och i synnerhet förslag om nya flexibla skydds- och ersättningsformer.

4.2.1 Frivillig inrapportering

För samtliga markägare ska det inom en snar framtid erbjudas en frivillig digital inrapportering av frivilliga avsättningar via en lämplig teknisk plattform.

Kommenterad [PR74]: Visserligen bra men detta bör kunna kopplas till krav på att lämna uppgifter enligt lag. Sen kan det kommuniceras i en mer positiv anda och där lag endast används när ”sektorsansvaret” brister

Skäl till förslag: I samtliga alternativ för Enskilda och Övriga ägare i förslagen nedan ska det inom en snar framtiden erbjudas en frivillig digital inrapportering av frivilliga avsättningars geografiska läge via en lämplig teknisk plattform, till exempel Skogsstyrelsens Mina sidor eller via ett externt konsultföretag. Syftet med inrapporteringen är att tillhandahålla statistik om frivilliga avsättningar och målet är att i framtiden möjliggöra för statistisk redovisning fördelat på län och ägarklasser. Inrapporteringen ska sålunda omfattas av statistiksekretess med möjlighet för markägare att välja om inrapporterade uppgifter ska betraktas som allmän handling och lämnas ut eller inte. Förslaget bör kompletteras med information och rådgivning och andra relevanta åtgärder i syfte att marknadsföra och göra tjänsten allmänt känd bland markägare. Om tillräckligt många markägare använder tjänsten och den aggregerade statistiken har tillräckligt hög tillförlitlighet, representativitet och kvalité kan den frivilliga inrapporteringen ersätta andra insamlingsmetoder.

4.2.2 Enskilda ägare

Förslag 1: Skogsstyrelsen ska genomföra en årlig stickprovsundersökning där respondenter inrapporterar digitala uppgifter om geografiska läget på frivilliga avsättningen. Även papperskartor ska vara möjligt att använda vid inrapportering. Inrapporteringen ska möjliggöra skattning av areal, varaktighet och naturvårdskvalitet. Om svarsbortfallet och viljan att inrapportera eller lämna ut kartor avseende geografiska läget för den frivilliga avsättningen är fortsatt lågt och omöjliggör en kvalitativ och statistisk säker skattning av areal, varaktighet och naturvärdeskvalitet på länsnivå bör övervägas om uppgiftslämnarskyldighet ska införas.

Kommenterad [PR75]: WWF bedömer det som att stickprovsundersökningar av digitalt tillgängligt material endast ger ett sammanvägt statistiskt underlag på nationell och i bästa fall på regional nivå. Men att det kommer vara svårt att göra bedömning av funktionell grön infrastruktur med tillräcklig upplösning. WWF menar därmed att förslaget är otillräckligt och att Skogsstyrelsen bör redovisa denna brist med förslaget.

Som antytts i tidigare kommentar bör Skogsstyrelsen även kommunicera att det finns möjlighet enligt lag att inkräva uppgifter såvida detta inte sker på frivillig basis.

Dessutom bör Skogsstyrelsen genomföra en kampanj för att bidra till utvecklingen av en positiv norm bland skogsägare att bevara, utveckla och rapportera naturvärden.

Skäl till förslag: Förslaget innebär en förbättring jämfört med dagens uppföljningsmetod med årliga arealuppgifter och intermittenta uppföljningar av varaktighet och naturvårdskvalitet. Förslaget resulterar i en minskad uppgiftslämnarbörda gentemot markägare och Skogsstyrelsen jämfört med en totalundersökning. För att ytterligare minska uppgiftslämnarbördan kan nuvarande enkät för att mäta åtgärder i skogsbruket användas. Samtidigt innebär förslaget att ytterligare resurser behöver tillföras för att kunna genomföra förslaget på Skogsstyrelsen.

Nackdelarna är risk för ett fortsatt stort svarsbortfall eftersom uppgiftslämnarskyldighet inte gäller. Svarsfrekvensen skulle kunna förbättras med mer information om statistiksekretessen men också med hjälp från skogsägarrörelsen.

Kommenterad [PR76]: Denna nackdel kan successivt överbryggas genom kommunikation om Skogsstyrelsens möjlighet att kräva inrapportering men också att verka för en positiv norm.

Kommenterad [PR77]: Och positiv normskapande om bevarandet av naturvärden och frivilliga avsättningar!

[72] Regeringen. Kommittédirektiv. Stärk äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Dir. 2019:46. http://media.skogsutredningen.se/2019/12/dir-2019_46.pdf (Hämtad 2020-06-10).

Ytterligare nackdelar är att systemet inte tillgodoser politikens och civilsamhällets mer generella krav på transparens och offentliggörande för användande av uppgifter om frivilliga avsättningar för andra behov och krav och för uppfyllande av andra mål och processer. Därför finns behov av att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket och andra aktörer verkar för att en ytterligare ökad transparens för att tillgodose dessa behov och krav.

Kommenterad [PR78]: Men det gör inte heller förslag 2

Förslag 2: Fortsätta med dagens metod som innebär en årlig insamling av areal via certifieringen (PEFC och FSC) med möjlighet till länsuppdelning. System för att mäta varaktighet och naturvårdskvalitet och inrapportering av uppgifter om exakta geografiska läget för frivilliga avsättningar avvaktas med tills systemet för Övriga ägare har utvärderats.

Kommenterad [PR79]: Inte något bra förslag. Genom certifieringen krav på transparens bör frivilliga avsättningar kunna fås per objekt och fastighet. Detta bör kunna ske genom digital inrapportering.

Skäl till förslag: Att fortsätta med en frivillig stickprovsundersökning som kompletteras med uppgifter om geografiska läget för de frivilliga avsättningarna innebär i stort att fortsätta med samma metod som idag och därmed en stor osäkerhet om bortfallet som kan påverka kvaliteten negativt. Genom att avvakta resultatet och utvärdering av förslag till ny metod (se huvudalternativ nedan med uppgiftslämnarskyldighet) för Övriga ägare är det möjligt att samla in ett bredare underlag för beslut om framtida metod för Enskilda ägare.

Nackdelar med förslaget är att det inte kommer att vara möjligt att på kort sikt följa upp varaktighet och naturvårdskvalité för enskilda ägare: Alternativet kan också betraktas som ett misslyckande i att ta fram ett system i enlighet med uppdraget från regeringen. Inte heller tillgodoses politikens och civilsamhällets mer generella krav på transparens och offentliggörande för användande av uppgifter om frivilliga avsättningar för andra behov och krav och för uppfyllande av andra mål och processer.

4.2.3 Övriga ägare

Huvudförslag: Alla Övriga ägare som ägare mer än 5 000 hektar skogsmark ska i enlighet med uppgiftslämnarskyldigheten årligen digitalt inrapportera geografiska läget av deras frivilliga avsättning. Inrapporteringen ska möjliggöra skattning av areal, varaktighet och naturvårdskvalitet. För resterande Övriga markägare genomförs en stickprovsundersökning med krav på inrapportering av digitala uppgifter om geografiskt läge.

Kommenterad [PR80]: Här görs en skillnad i uppgiftslämnarskyldighet mellan skogsägare som inte är försvarbart utifrån den digitala tekniken. Det borde inte vara något problem idag givet den digitala tekniken. Även en liten markägare borde kunna redovisa sina frivilliga avsättningar via mina sidor förutsatt att det finns ett tydligt och pedagogiskt protokoll för sådan inrapportering.

Att sedan det finns skillnader i kunskap och kompetens är delvis en annan fråga och där Skogsstyrelsen, länsstyrelsen och skogsägarföreningar bör kunna stödja mindre markägare. Detta kopplas också in på kunskapskravet hos verksamhetsutövaren enligt miljöbalken. Ett kunskapskrav som Skogsstyrelsen ännu idag bortser ifrån.

Skäl till förslag: Dagens bortfall i denna grupp (med undantag för de sex avtalsföretagen) är idag för stor vilket leder till för stora kvalitetsbrister i framtagande av statistik. Som statistikansvarig myndighet finns en skyldighet att värna kvaliteten och nyttja de möjligheter och instrument som finns i regelverket i den officiella statistiken. Uppgiftslämnarskyldigheten är ett sådant instrument som andra statistikansvariga myndigheter har positiva erfarenheter av.

De sex företag som tecknat avtal med Skogsstyrelsen och årligen levererar digitalt kartmaterial till Skogsstyrelsen ska kunna fortsätta att frivilligt inrapportera uppgifter.

I förslaget kan övervägas om det ska ställas större krav på offentliga ägare att inrapportera uppgifter och att de ska omfattas av uppgiftslämnarskyldighet.

Förslaget innebär en förbättring jämfört med dagens uppföljningsmetod med årliga arealuppgifter och intermittenta uppföljningar av varaktighet och naturvårdskvalité. Ytterligare en förbättring är ökad transparent gentemot uppföljande myndigheter men samtidigt bedöms statistiksekretessen omöjliggöra offentliggörande användandet av uppgifterna för andra behov och krav i annan verksamhet, dock möjliggör statistiksekretessen för beaktande av äganderätten. Därför finns behov av att myndigheter och skogssektorn generellt tillsammans verkar för en ytterligare ökad transparens för att tillgodose andra behov och krav utöver statistikinsamling.

Förslaget med en skyldighet att besvara enkäter kan uppfattas negativt bland respondenter. Vidare innebär förslaget en ökad uppgiftslämnarbörda. Därför kan det finnas behov av en sätta en undre gräns för vilka som ska ingå i systemet. För stora och certifierade markägare torde uppgiftslämnarbördan vara liten eftersom de redan omfattas av krav på dokumentation som ska visas upp på förfrågan samt att det finns en viss stordriftseffekt. Idag återfinns 460 000 ha av de frivilliga avsättningarna bland de sex organisationer som Skogsstyrelsen har avtal med. Därutöver finns tio markägare som äger mer än 50 000 ha skogsmark och bedöms ha ca 180 000 ha frivilliga avsättningar. Vidare finns 113 markägare som äger mer än 5 000 ha skogsmark och dessa bedöms ha cirka 250 000 ha frivilliga avsättningar. Tillsammans har dessa två ägarkategorier 88 procent av de frivilliga avsättningarna i ägarklassen Övriga ägare. Slutligen finns 3 800 markägare med mindre än 5 000 ha skogsmark och 93 300 ha frivilliga avsättningar.

Som ett räkneexempel kan antas att kostnaden för att ta fram och inrapportera uppgifter om geografiska läget för frivilliga avsättningar är två dagar och dagkostnaden är 6 000 kronor blir marginalkostnaden (kostnad per inrapporterad hektar frivillig avsättning) för ovan nämnda ägarkategorier mycket skiftande.

För de sex organisationerna blir marginalkostnaden 16 öre per inrapporterad frivillig avsättning. Motsvarande marginalkostnad för de tio markägarna och de 113 markägarna är 70 öre respektive 5 kronor. Slutligen är marginalkostnaden för de 3 800 markägarna närmare 490 kronor per hektar. Dessa antaganden och resultat kan ifrågasättas men det torde stå klart att marginalkostnaden av att inkludera markägare som äger under 5 000 hektar överstiger marginalnyttan som i detta fall är framtagande av aggregerad statistik för att på länsnivå redovisa uppgifter om areal, varaktighet och naturvårdskvalité. På samma sätt torde marginalkostnaden för att hantera inrapporterade data på Skogsstyrelse öka kontinuerligt i relation till arealstorleken på den frivilliga avsättningen.

Alternativt förslag 1: Som huvudförslaget men utan uppgiftslämnarskyldighet, enbart frivilligt.

En fördel med alternativet är att en fortsatt frivillighet i att besvara enkäter uppfattas säkerligen som mer positivt av respondenterna vilket i sig är värdefullt och något som Skogsstyrelsen historiskt alltid har tillämpat.

Svarsbortfallet är idag högt bland dessa ägare, med undantag för de organisationer som frivilligt lämnar uppgifter. Inget talar för att svarsfrekvensen skulle öka utan att åtgärder vidtas för att förändra uppföljningssystem. Detta tillsammans med att

Kommenterad [PR81]: Men denna dominans kan komma att ändras ifall privata markägare avsätter mer och/eller rapporterar sina avsättningar. Således är 88 procent inte en statisk siffra!

Kommenterad [PR82]: Denna beräkning ifrågasätts: en markägare som har kunskap om sina frivilliga avsättningar bör ha en relativt lite kostnad per inrapporterad hektar förutsatt att det digitala protokollet för inrapportering är tydligt och pedagogiskt.

Att kostnaden ökar för markägare som har dålig koll har inget med den administrativa kostnaden för inrapportering att göra.

Kommenterad [PR83]: WWF ifrågasätter dessa beräkningar: En markägare som har kunskap om sina frivilliga avsättningar bör ha en relativt liten kostnad per inrapporterad hektar förutsatt att det digitala protokollet för inrapportering är tydligt och pedagogiskt.

En liten markägare på 50 ha kanske bara rapporterar in 2 frivilliga avsättningar medan en markägare med 1 miljon ha kanske rapporterar 1000-tals avsättningar. Det är lite svårt att förstå ”marginalkostnaden” i detta.

Att kostnaden sedan ökar för markägare som har dålig koll har inget med den administrativa kostnaden för inrapportering att göra.

Kommenterad [PR84]: Ett alternativ är i första hand frivilligt men med möjlighet till krav på inrapportering i senare skede.

större markägare torde ha lägre administrativa kostnader jämfört med mindre enskilda ägare talar emot detta alternativ.

4.2.4 Naturvårdskvalitet och varaktighet

Förslag: Systemet ska möjliggöra en klassning av naturvårdskvalitet och varaktighet på aggregerad länsnivå för användning inom miljömålssystemet och för att tillgodose krav och behov inom andra processer på nationell, EU och internationella nivå. Naturvårdskvaliteten ska klassas med GIS-analys och andra källor. Fältinventering ska enbart användas där kvaliteten inte kan säkerställas via GIS-analyser och andra källor. Metoden för klassning av naturvårdskvalitet ska utarbetas i detalj av Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket och andra relevanta aktörer. Varaktigheten kan fångas in genom krav på redovisning av geografiska läget.

Kommenterad [PR85]: Ifall detta sker på länsnivå är det svårt att förstå att man inte samtidigt vill skapa ett system som medger en inrapportering som det gör möjligt att bedöma funktionalitet av formella och frivilliga insatser för att åstadkomma en grön infrastruktur.

Skäl till förslag: I en sammanvägning av fördelar och nackdelar (kvalitet kontra kostnad) med att använda GIS-analyser och andra källor jämfört med en fältinventering har det förra ansetts väga tyngre. Flertalet variabler som samlats in i de två senaste uppföljningarna av de frivilliga avsättningarnas naturvårdskvalitet är idag möjliga att samla in via GIS-analyser och andra källor vilket skulle öka kostnadseffektiviteten betydligt jämfört med en fältinventering.

Varaktighet kan genom förslaget skattas via GIS-analyser med information av nya formella skydd eller avverkningar. För de organisationer som lämnar heltäckande kartmaterial årligen kan även andra omprioriteringar som inte lett till formellt skydd eller avverkning analyseras. Eventuella förändringar kan då redovisas på aggregerad nivå.